

Dossier

# Retraites, vers une réforme systémique

Éclairages



**Cfdt:**

S'ENGAGER POUR CHACUN  
AGR POUR TOUS

>N°107  
Bimestriel  
Revue de débats

Février 2013


**Fabienne Doutaut**
**Éditorial**

Le système de retraites représente un enjeu pour notre société car il est un élément fondamental de notre pacte social. Construit autour du modèle des carrières linéaires des Trente Glorieuses, il s'avère de plus en plus inadapté aux parcours professionnels, aux parcours de vie et aux aspirations des salariés d'aujourd'hui. Les évolutions du modèle actuel sont parfois même devenues un facteur de creusement des inégalités. Il importe donc d'envisager une réforme systémique. L'ouverture d'un débat public, à compter du premier semestre 2013, sur une réforme plus globale constitue une forme d'aveu : la loi votée en 2010 n'apporte pas de réponse pour garantir le système de retraite sur le long terme. Ce débat, que la CFDT a voulu et obtenu par la mobilisation, permettra de reprendre le travail de reconstruction amorcé par la loi de 2003.

**C**e numéro de *La Revue de la CFDT* ne cherche pas à trancher au bénéfice de l'une ou l'autre des techniques de retraite par répartition : annuités, points ou comptes notionnels. Il vise plutôt à éclairer les termes du débat et à donner des éléments d'analyse. Il ne s'agit pas de donner d'emblée des réponses mais de livrer les points de vue d'experts et les arguments pour cerner les questions que pose une évolution du système. Le modèle le plus pertinent sera celui qui répondra aux problèmes d'équité

entre générations, de financement, de transparence et de justice sociale. Ce sont en tout cas quelques-unes des priorités fixées par la CFDT.

**P**our préserver les principes de répartition et de solidarité, il est indispensable de repenser le système en profondeur. Jean-Louis Malys, secrétaire national CFDT responsable de la politique sur les retraites, revient sur les positionnements durables de notre organisation et sur les orientations confédérales en faveur d'une réforme d'ampleur depuis plus d'une décennie. Les différents enjeux actuels – l'arbitrage entre la fixation de l'âge minimal de départ et la durée de cotisation, la situation des carrières longues, les petites retraites, en particulier celles des femmes, la pénibilité, la situation des polypensionnés – ont depuis longtemps été au cœur des réflexions et des choix portés par la CFDT.

Depuis vingt ans, une série de réformes paramétriques a été mise en œuvre. Yves Canevet, secrétaire confédéral en charge du dossier des retraites, présente un panorama de ces mesures et explique comment celles-ci ont aggravé les inégalités, à l'exception de la réforme de 2003.

La complexité des dispositifs hérités de l'histoire pousse à envisager une réforme systémique dans laquelle le financement serait plus lisible.





Didier Blanchet, expert des questions de retraite, précise les choix de financement possibles.

Jean-Claude Barboul et Philippe Fontaine, chefs de file CFDT dans les régimes de retraites complémentaires Arrco et Agirc, expliquent en quoi la contributivité et la solidarité sont deux dimensions qui doivent être articulées pour allier équilibre économique et justice sociale.

**L**es inégalités de retraite sont aussi particulièrement dommageables pour les femmes. Elles résultent notamment de discriminations en lien avec les parcours professionnels et les politiques familiales. Marie-Thérèse Lanquetin, juriste, dénonce cet état de fait et montre la pertinence du droit communautaire pour faire valoir les droits fondamentaux de la personne au service d'une vision renouvelée de l'égalité.

Notre rapport à l'âge change, redéfinissant toutes les étapes de notre vie, ce qui influe sur la solidarité intergénérationnelle comme le rappelle Marc-Olivier Padis, rédacteur en chef de la revue *Esprit*. Désormais les transferts entre générations sont de plus en plus déséquilibrés, avec des solidarités publiques majoritairement

ascendantes et des solidarités privées surtout descendantes.

Les jeunes générations se trouvent insécurisées, inquiètes de cotiser à un système de retraites dont elles ne sont pas sûres de pouvoir bénéficier à leur tour. Lionel Primault, coordinateur des collectifs Jeudi noir et Génération précaire, demande à ce que les jeunes ne soient pas exclus du débat.

**E**nfin, Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques, explique les options possibles pour prévoir au mieux les modalités de la transition, dans le cas d'une réforme systémique. Il plaide en faveur d'un temps de réflexion préalable pour que notre société s'engage à l'issue d'un large débat public. La retraite doit être un élément de stabilité pour assurer socialement les individus contre les chocs de la vie professionnelle et la longévité.

Chacun, quels que soient son âge, son parcours professionnel et personnel, sa situation familiale, son patrimoine et sa conception des temps de vie, aspire à une retraite heureuse. Chacun doit donc pouvoir en bénéficier, grâce à un système lisible, pérenne et porteur de justice sociale. ■



## Sommaire

### Dossier

## Retraites, vers une réforme systémique

**Jean-Louis Malys**

- p. 4 La CFDT est favorable à une réforme systémique des retraites. Pourquoi et comment ?

**Yves Canevet**

- p. 12 Vingt années de réformes paramétriques

**Didier Blanchet**

- p. 18 Financement des retraites

**Jean-Claude Barboul et Philippe Fontaine**

- p. 24 Contributivité et solidarité, deux dimensions conjuguées

**Marie-Thérèse Lanquetin**

- p. 29 Les inégalités de retraite entre les hommes et les femmes

**Marc-Olivier Padis**

- p. 34 La solidarité intergénérationnelle

**Lionel Primault**

- p. 39 Rétablir la confiance des jeunes générations

**Antoine Bozio**

- p. 45 Les modalités de la transition

### Repères p. 50

- La prise en compte de la pénibilité
- 7<sup>e</sup> rapport du COR
- Article 16 de la loi du 9 novembre 2010
- Bibliographie

### Éclairages

**Annie Kuhn munch**

- p. 56 La Pologne, 30 ans après

**Élodie Béthoux, Annette Jobert et Alina Surubaru**

- p. 58 Quel renouvellement de l'action syndicale sur l'emploi ?

## La position de la CFDT sur les retraites Pour une réforme systémique

Le système des retraites a été construit pour des profils de carrière issus des Trente Glorieuses. Ces schémas de carrière étaient principalement linéaires et ascendants, avec une prédominance de l'emploi masculin. Ils sont aujourd'hui de moins en moins représentatifs de la réalité.

**Jean-Louis Malys est secrétaire national de la CFDT, responsable de la politique des retraites.**

Une réforme globale des retraites est indispensable pour éviter le creusement des inégalités entre ceux dont le parcours se caractérise toujours par la stabilité et ceux qui ont connu des mobilités, le chômage et la précarité. Si rien n'est fait, cette deuxième catégorie de salariés serait la grande perdante de la poursuite de réformes paramétriques au fil de l'eau. Un débat national sur une réforme systémique constitue donc aujourd'hui une étape incontournable.

Résumer la question des retraites à une simple équation financière est l'attitude la plus courante mais aussi la plus dangereuse. Elle aboutit soit à durcir indistinctement les conditions d'accès à la retraite, donc à creuser les inégalités, soit à revendiquer un *statu quo* intenable financé par une ponction grandissante sur la richesse produite sans souci des autres dépenses nécessaires comme l'éducation, la recherche, la santé ou la dépendance.

Au-delà de ses enjeux collectifs, la question des retraites renvoie chacun à sa situation : son âge, son

parcours professionnel et personnel, sa situation familiale, son patrimoine, ses aspirations, sa conception des temps de vie. L'écart entre la vision personnelle, pour ne pas dire individuelle, et la réponse économique, pour ne pas dire arithmétique, montre le défi que nous devons relever pour imaginer des solutions adaptées à notre temps, à ses réelles opportunités et à ses nombreuses contraintes.

Depuis longtemps, avant 2010, avant même 2003 et 1995, la CFDT a choisi la voie de la lucidité et de l'ambition tout en assumant le prix de l'inconfort. Le livre blanc de Michel Rocard en 1991 disait déjà l'essentiel : « *Même avec des hypothèses économiques favorables au plein emploi, les régimes de retraite connaîtront des problèmes de financement, avec, à partir de 2005, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Là où on avait trois cotisants pour un retraité en 1970, on n'en compte plus que 1,9 en 2010 et 1,7 en 2040 dans les circonstances les plus favorables, 1,3 dans le cas contraire.* »

La réforme Balladur de 1993, en ne s'attaquant qu'aux retraites du privé et en éludant tout débat démocratique, a été un premier acte dont le caractère complexe et insidieusement douloureux n'a ni permis ni souhaité éclairer les vrais enjeux.

### **Une orientation confédérale de longue date**

En 2003, le mouvement social et les choix portés par la CFDT, au-delà des polémiques et incompréhensions suscitées, a porté les véritables enjeux qui n'ont cessé de s'imposer depuis lors : le choix entre la question de l'âge de départ et la durée de cotisation, la situation profondément injuste des carrières longues, celle des petites retraites, en particulier des femmes, l'enjeu de la pénibilité, et la situation des poly-pensionnés mise au grand jour par notre organisation.

Entre ceux qui vantaient le « courage » de la CFDT et ceux qui hurlaient à la trahison, le temps a aujourd'hui fait son œuvre. Ceux qui n'ont cessé de prôner l'immobilisme ou la seule solution financière (« les riches peuvent

payer ») ont continué à avaler quelques couleuvres : abandon un peu honteux de la revendication des 37 ans et demi puis compromis (acceptable ?) pour la réforme des régimes spéciaux en 2008.

Le gouvernement Fillon prétendait quant à lui avoir résolu la question de l'équilibre des retraites par la réforme de 2010, tout en annonçant par avance qu'une nouvelle réforme paramétrique est d'ores et déjà programmée en 2018, voire avant, si la récession devait s'installer. Même si le gouvernement Ayrault prévoit une concertation sur les retraites à partir du printemps 2013, le temps du débat de fond sur ce thème n'est pas encore advenu et celui du consensus apparaît bien aléatoire. Débat et consensus sont-ils nécessaires ? Sont-ils possibles ? Nous continuons à le penser, sans pour autant imaginer qu'ils soient aisés l'un et l'autre.

L'idée d'une réforme des retraites de grande ampleur fait partie des orientations confédérales depuis plus d'une décennie sous des appellations diverses, qu'il s'agisse d'une « refondation de la répartition » (congrès de Lille), d'une « réforme globale des retraites » (congrès de Nantes) ou d'une « harmonisation et consolidation de tous les régimes de retraites par répartition » (congrès de Grenoble). La réflexion s'est développée lors du Conseil national confédéral en mai 2008, où l'idée d'une réforme systémique des retraites a été formulée. Elle s'est également traduite en 2009 par la demande publique d'un « Grenelle des retraites ».

*L'idée d'une réforme des retraites de grande ampleur fait partie des orientations confédérales depuis plus d'une décennie.*

Les enjeux politiques définis ainsi prennent en compte le triple défi de la démographie, de l'emploi et des inégalités. Ils impliquent un débat de société pour préparer une réforme générale du système de retraite, afin de le rendre plus juste et pérenne financièrement, en tenant mieux compte des parcours professionnels, des parcours de vie et des aspirations des salariés.

En 2010, les trois débats qui se sont tenus lors du congrès confédéral de Tours sur le thème des retraites précisent les contours d'une réforme globale et apportent

des réponses à des questions majeures.

D'une part, la durée de cotisation est confirmée comme le paramètre le plus juste. Elle peut être augmentée pour tenir compte de l'allongement de la vie, à condition d'un renforcement des solidarités et des possibilités de choix des salariés. D'autre part, le financement du volet contributif des retraites doit s'appuyer sur les seuls revenus du travail tandis que les solidarités ont vocation à être financées par l'ensemble des revenus, y compris les revenus du capital. Enfin, une réflexion doit s'engager sur les conditions d'unification, à terme, des régimes de retraite pour répondre à des carrières de plus en plus sinueuses.

À partir de ces décisions, nous souhaitons faire émerger un nouveau système de retraite, qui réponde aux enjeux de contributivité et de solidarité, tout en assurant la solvabilité financière à long terme, seule capable de rassurer les salariés, en particulier les plus jeunes générations.

## **Le rendez-vous de 2013 et la nécessaire recherche d'un consensus**

### *Une demande de la CFDT*

La mobilisation de 2010 sur la réforme des retraites à laquelle la CFDT a activement participé a permis d'obtenir l'ouverture en 2013 d'un débat sur une réforme globale. Il s'agissait d'une demande portée par la CFDT. L'article 16 de la loi de 2010 prévoit ainsi l'organisation d'une réflexion nationale sur « *les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique* » des retraites à partir du premier semestre 2013.

La tenue de ce débat a été confirmée lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue en juillet 2012. La feuille de route qui en est issue prévoit un calendrier en trois temps. Un état des lieux a tout d'abord été réalisé à travers deux rapports successifs du Conseil d'orientation des retraites parus respectivement en décembre 2012 et janvier 2013 : l'un concernant les projections financières

à moyen et long terme, l'autre centré sur les questions de justice sociale et de lisibilité. Cet état des lieux confirme la nécessité d'une réforme globale des retraites.

Sur la base de ces travaux, une Commission sur l'avenir des retraites a été chargée par les pouvoirs publics d'identifier d'ici juin 2013 différentes pistes de réforme permettant « d'assurer l'équilibre des régimes (...) à court, moyen et long terme » et « d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité »<sup>1</sup>. Une concertation se tiendra par la suite entre l'Etat et les partenaires sociaux sur « les évolutions souhaitables de notre système de retraite »<sup>2</sup>, préalablement à la décision de mesures par les pouvoirs publics à l'horizon fin 2013 – début 2014.

***Une concertation se tiendra par la suite entre l'Etat et les partenaires sociaux sur « les évolutions souhaitables de notre système de retraite », préalablement à la décision de mesures par les pouvoirs publics à l'horizon fin 2013 – début 2014.***

#### *Les positions des autres organisations syndicales*

Au sein des organisations syndicales, les oppositions à une réforme systémique restent nombreuses. La plupart d'entre elles s'opposent à l'idée d'un changement de système de retraite car, selon elles, la question du financement ne serait pas réglée par une telle réforme globale, qui ne permettrait pas de garantir le niveau des pensions. Leur approche consiste implicitement à réduire la question des retraites aux ajustements paramétriques, en négligeant les dimensions sociétales et de redistribution et en privilégiant une approche exclusivement financière. Les logiques institutionnelles autour des organismes de retraite et les enjeux de pouvoir influent aussi sur ces positionnements.

Les arguments utilisés sont souvent caricaturaux en affirmant contre l'évidence que le caractère systémique d'une réforme inclurait l'abandon automatique de la répartition ou que tout recul d'un système par annuités aboutirait à moins de solidarité. Réduit à ces postures, le débat est clos avant d'avoir été engagé.

Nous voulons faire ici la démonstration qu'une

réforme systémique aboutit au contraire à consolider la répartition en la rendant solvable à long terme, et que la remise à plat des mécanismes de solidarité n'a d'autre but que de les rendre plus efficaces en les « fléchant » davantage vers ceux qui en ont besoin et en évitant certaines redistributions qui, par des mécanismes à la limite du compréhensible, aboutissent à servir ceux qui sont déjà bien lotis.

### *Le positionnement des employeurs*

Les organisations d'employeurs se déclarent souvent favorables à un système par points voire revendiquent une réforme systémique. Ces positionnements sont motivés par une volonté d'individualiser la prise en charge des risques sociaux, de réduire les logiques solidaires quitte à favoriser les logiques de promotion de la capitalisation. Les objectifs de la CFDT ne sont évidemment pas ceux-là.

### **L'indispensable débat national**

La préparation du débat national sur une réforme systémique s'avère aujourd'hui indispensable. Sans réforme systémique, l'érosion des droits constitue une quasi-fatalité : pour le privé, par la baisse du taux de remplacement, pour le public, notamment dans l'hypothèse d'une remise en cause unilatérale de la règle des six derniers mois. La loi de 2010 portait en germe une nouvelle réforme paramétrique en 2018, voire même avant cette date en fonction de l'état des comptes.

***Sans réforme systémique, l'érosion des droits constitue une quasi-fatalité.***

Or, la crise que nous subissons accélère leur dégradation et la CFDT se félicite que la feuille de route de la conférence sociale ait maintenu le rendez-vous de 2013.

Revenons sur les dangers inclus dans le maintien en l'état des différents systèmes de retraite. Empiler les mesures qui durcissent les conditions d'accès à une retraite pleine aboutit inmanquablement à réduire le niveau de pension de ceux qui n'ont pas pu effectuer une carrière complète.

Cela concerne les nouvelles générations et les femmes qui, pour une part croissante, sont des travailleurs pauvres et précaires. Les autres perdants sont les salariés ayant commencé leur carrière jeunes et ceux dont le métier pénible devient intenable ou dont la santé a été gravement affectée par de mauvaises conditions de travail.

De fait, l'écart va se creuser entre ceux-là et les salariés mieux lotis qui ont la chance d'avoir une carrière linéaire et complète. Nos systèmes de retraite actuels sont parfaitement adaptés aux profils des Trente Glorieuses. Ces derniers sont construits sur un schéma de carrière sans rupture ni mobilité. Ils récompensent les itinéraires ascendants et les promotions fulgurantes de fin de carrière. Ils favorisent les parcours conjugaux et les familles patriarcales stables. Il faut être aveugle pour ne pas constater que cela ne concernera dans quelques années plus grand-monde.

Les mécanismes actuels de solidarité existent bel et bien, ils représentent même 28 % du total des retraites directes et indirectes versées<sup>2</sup>. Qui en sont les contributeurs ? Qui en sont les bénéficiaires ?

Diverses études le démontrent : les carrières plates et longues subventionnent les carrières dynamiques. Les dispositifs d'aide aux retraités parents sont très favorables aux salariés aisés et aux hommes, pas aux femmes, ni aux familles modestes. La prise en compte des périodes de chômage n'est que partielle et peut s'avérer dérisoire quand les temps de précarité se multiplient. Et que dire des salariés poly-pensionnés (bientôt un retraité sur deux), dont le sort constitue par des mécanismes aveugles et incohérents une sorte de loterie où les perdants se consolent mal que d'autres bénéficient d'effets d'aubaine ?

### **Des choix et des arbitrages complexes à assumer**

Les choix à opérer dans le cadre d'une réforme globale pour refonder l'esprit de justice sociale du système de retraite sont multiples. Ils engagent la société dans son ensemble sur le long terme, à l'horizon 2050. Une réforme rendrait compréhensible un partage des efforts entre générations, au sein de chaque génération, ainsi qu'en fonction

des autres besoins sociaux. Ces besoins recouvrent non seulement la problématique du vieillissement mais aussi les questions d'éducation, de formation et d'innovation. La CFDT, en refusant de s'enfermer dans un discours uniquement contestataire, tente d'élaborer des solutions novatrices qu'elle verse ici au débat. Nous ne souhaitons pas copier tel ou tel modèle appliqué dans un autre pays. La réforme que nous voulons sera le fruit de débats et de compromis. Elle devra tenir compte du modèle social dont nous avons hérité et qui montre encore aujourd'hui pour l'essentiel son efficacité.

Quelle est la part des richesses que notre société doit consacrer aux diverses conséquences du vieillissement de la population : dépenses de santé, dépendance et évidemment retraite ? Sans les réformes passées, justes ou injustes, nous frôlerions une dépense de 20 % du PIB rien que pour les retraites. En cette période où une croissance soutenue semble inatteignable, au moins à moyen terme, ne faut-il pas expliciter les arbitrages nécessaires avec les autres besoins en investissements matériels et immatériels pour préparer l'avenir ? Les cotisations patronales et salariales versées pour les seules caisses de retraite représentent 25 % du salaire brut d'un travailleur du privé. Est-il possible d'aller au-delà alors même que les réformes paramétriques qui se cumulent indiquent aux générations qui payent ces cotisations que leur taux de remplacement ne va cesser de se dégrader ? Ce déséquilibre de la solidarité intergénérationnelle aggravé par le papy-boom est mortifère pour l'avenir de la répartition. Qui peut éluder cette question ?

N'est-il pas nécessaire dans cette situation de mieux comprendre les mécanismes contributifs (comment une cotisation versée génère un droit imprescriptible à prestation) et ceux qui régissent les mécanismes de solidarité (périodes contraintes voire volontaires d'inactivité, prestations liées à la maternité) ? La CFDT pense qu'il faut distinguer les sources de financement de ces deux pans du système de retraites pour les rendre plus lisibles.

## Des pistes à explorer

Pour construire une réforme ambitieuse et source de confiance, nous devons nous interroger sur les mécanismes d'acquisition des droits. Les systèmes notionnels ou à points permettent davantage de maîtriser les périodes comptabilisées, les droits générés et l'origine du financement.

Hors effets de déséquilibre démographique, les systèmes de retraite à points et notionnels, à partir des arbitrages des générations concernées, permettent davantage d'assurer l'équilibre financier dans une situation de croissance, et donc d'emploi, satisfaisante. En même temps, le système par annuités, s'il est complexe et confus en termes de financements comme de droits acquis, permet à partir du paramètre de durée de cotisation de fixer des garanties de pensions qui sont aujourd'hui absentes (hors minimum contributif du régime général). Peut-on imaginer dans un dispositif simplifié et transparent, une combinaison associant un système d'acquisition contributif et solidaire utilisant une logique par points ou notionnelle avec des garanties actionnées au moment de la liquidation de la retraite s'inspirant du système par annuités ? Voilà une piste à explorer.

Un système de retraite ainsi proposé doit pouvoir s'adresser d'une façon attractive à tous les salariés, quels que soient leurs statuts, afin d'absorber les mobilités au lieu de les sanctionner. En même temps qu'une réponse aux difficultés liées aux situations des salariés polypensionnés, un système davantage unifié de retraite serait source d'égalité. Nous savons que cette perspective peut soulever des inquiétudes légitimes chez les fonctionnaires et les salariés bénéficiaires des régimes spéciaux.

Mais l'histoire récente prouve que les mécanismes d'alignement vers le bas, presque honteux, sont à l'œuvre et qu'à refuser d'aborder ces questions franchement, on se retrouve dans des situations défensives inconfortables et à

*Peut-on imaginer dans un dispositif simplifié et transparent, une combinaison associant un système d'acquisition contributif et solidaire utilisant une logique par points ou notionnelle avec des garanties actionnées au moment de la liquidation de la retraite s'inspirant du système par annuités ?*

l'efficacité discutable.

Une telle réforme est évidemment ambitieuse et suppose un débat large permettant d'aboutir à une forme de consensus.

Nous n'ignorons pas le scepticisme ambiant car l'histoire sociale de notre pays a souvent jugé l'ampleur d'une réforme au degré d'affrontement atteint. Nous soupçonnons même qu'une forme de « scénarisation » de ces situations soit intégrée par les acteurs les moins enclins au dialogue social. Et si l'ampleur de la prochaine réforme des retraites se jugeait à l'aune de notre capacité collective à affronter les questions et à passer un compromis juste et compréhensible par le plus grand nombre ? Dans cette perspective, il faudrait évidemment rassurer les salariés les plus proches de la retraite en leur garantissant les avantages acquis dans les systèmes passés. Le nouveau système de retraite s'appliquerait progressivement aux générations plus éloignées de leur retraite. Plusieurs hypothèses de mise en œuvre « en sifflet » ou de comptabilisation en parallèle des droits acquis à l'un ou l'autre de ces systèmes sont possibles.

Cet aspect de la transition serait au cœur de la négociation pour offrir un système rénové aux jeunes générations sans sanctionner ou désespérer les plus anciens.

De la même façon, l'architecture du futur système de retraite ainsi progressivement mise en place exclut dans un délai assez long un chambardement des diverses institutions qui collectent les cotisations, calculent les droits et versent les retraites. La perspective d'une unification progressive encouragerait évidemment les synergies et regroupements utiles en toute transparence, mais sans traumatisme.

***La perspective d'une unification progressive encouragerait les synergies et regroupements utiles en toute transparence, mais sans traumatisme.***

Depuis le début de l'année 2011, la CFDT a organisé en interne plus de trente débats qui ont réuni près de 1500 militants autour de ce thème. La réflexion a été menée conjointement avec d'autres acteurs de la société : chercheurs, associations, intellectuels, représentants syn-

dicaux.

Réformer le système de retraite est un enjeu majeur pour maintenir une protection sociale de haut niveau fondée sur la solidarité. Il est de notre responsabilité d'éclairer ce débat et de tracer des perspectives, afin que tous les choix collectifs soient posés et que toutes les générations puissent légitimement garder confiance dans la répartition.

1 Cf. Lettre de mission du Premier ministre adressée à Yannick Moreau, Présidente de la Commission.

2 Cf. Feuille de route de la conférence sociale, juillet 2012.

3 20% si on exclut les pensions de réversion.

**Cet article est une version actualisée de l'article de Jean-Louis Malys, paru dans la Revue de la CFDT (numéro 107, 2012).**

# Vingt années de réformes paramétriques

**Les réformes successives des paramètres des retraites ont en général suivi la voie d'une pénalisation des plus faibles: carrières précoces ou morcelées, travaux pénibles, salaires modestes. Cette logique de sacrifice n'a pourtant pas suffi à sauver durablement le système.**

**Yves Canevet,**  
Secrétaire confédéral  
en charge des retraites.

**E**n 1991, le Livre blanc sur les retraites envisageait différentes pistes pour «garantir dans l'équité les retraites de demain». Il fixait pour cela des principes et une méthode. Les principes conjuguèrent assez classiquement la recherche de l'équité, entre générations et au sein de chaque génération, ainsi que la maîtrise financière des régimes. La méthode préconisée était en revanche novatrice, puisqu'elle considérait le débat public comme un préalable indispensable à toute réforme : «Une évolution de notre système de retraite ne relève pas d'une décision unilatérale déterminée par un gouvernement.» La confrontation des idées et des intérêts était considérée comme «nécessaire et légitime», afin de rechercher «le plus large accord sur les données, les perspectives, les solutions».

Depuis la parution du Livre blanc, les réformes successives ont procédé à des modifications de paramètres sans faire évoluer en profondeur l'architecture globale du système. Ces réformes se différencient notamment en ce qui concerne leur levier principal – durée de cotisation, bornes d'âge de départ ou niveau des pensions – et leur incidence en termes de justice sociale. Elles ont toutes un point commun : aucune n'a suivi cette préconisation méthodologique fondamentale qui posait la nécessité du débat public le plus large possible. De la réforme de 1993, en catimini, au simulacre de concertation organisé par les pouvoirs publics en 2010, un retour sur vingt années de réformes des paramètres s'impose.

## 1993, durcissement des conditions d'accès à la retraite et du calcul des pensions

1 > Soit l'évolution du salaire réel auquel on ajoute l'indice des prix.

La réforme de 1993 a été emblématique d'un resserrement des paramètres technocratique et opaque. Décidée au milieu de l'été, elle n'a donné lieu à aucun débat public. Les mesures prises ont eu des effets restrictifs importants, mais ils ne se sont fait sentir que progressivement, compte tenu d'une mise en œuvre échelonnée sur dix à quinze années.

Alors que le système de retraite est en proie aux déficits, aggravés par une récession sévère qui réduit ses ressources, trois décrets du 27 août 1993 durcissent, pour les seuls salariés du secteur privé, les conditions d'accès à la retraite et les règles de calcul des pensions. Les conditions d'accès à la retraite deviennent plus difficiles à réunir, à travers l'allongement de la durée de cotisation correspondant à une carrière complète, qui est portée de 37 ans et demi à 40 ans, à raison d'un trimestre en plus par année civile jusqu'en 2003.

Les règles de calcul des pensions sont durcies simultanément de plusieurs manières. Tout d'abord, le salaire de référence pour le calcul de la pension correspondait jusqu'alors au salaire moyen des dix meilleures années d'activité. Il est désormais calculé sur la base du salaire moyen des vingt-cinq meilleures années de carrière, à raison d'une année supplémentaire par génération, avec un plein effet à partir de 2008. Ensuite, les rémunérations qui étaient prises en compte dans le salaire de référence pour le calcul de la pension étaient jusqu'alors revalorisées en fonction de l'évolution du salaire moyen<sup>1</sup>. Elles sont désormais revalorisées en fonction de l'indice des prix. L'incidence de ces changements est d'autant plus négative qu'il est nécessaire d'intégrer des périodes anciennes dans le calcul du salaire de référence, ce qui est le cas notamment lorsque la carrière est morcelée.

Enfin, les pensions seront elles-mêmes revalorisées non plus en fonction de l'évolution des salaires mais de l'indice des prix. Ce mode d'indexation garantit le pouvoir d'achat des retraités mais introduit un décrochage entre l'évolution du pouvoir d'achat des actifs et celui des retraités, qui ne bénéficient plus des fruits de la croissance.

La réforme de 1993 a largement contribué à dégrader le taux de remplacement du régime général, qui n'est plus de 50% du salaire de référence mais aujourd'hui de l'ordre de 43%. Le poids de l'indexation sur les prix des salaires pris en compte dans le calcul des pensions a été déterminant dans cette évolution.

**La réforme de 1993 a été emblématique d'un resserrement des paramètres technocratique et opaque. Décidée au milieu de l'été, elle n'a donné lieu à aucun débat public.**

## 2003, une réduction des inégalités

La réforme de 2003 s'est tout à la fois inscrite dans la série des réformes de paramètres qui s'est ouverte en 1993, tout en s'en distinguant nettement par la réduction des inégalités qu'elle a permis d'opérer. Cette loi a

considéré que la durée d'assurance doit constituer le paramètre principal du système de retraite. Elle a mis en place, à ce titre, une mesure de justice sociale permettant le départ en retraite anticipée des salariés ayant commencé à travailler avant l'âge de 17 ans et réunissant 42 années de cotisations. Malgré des durcissements successifs, cette mesure a profité à plus de 650 000 salariés.

La durée d'assurance est également au cœur des mécanismes qui étendent les possibilités de choix des assurés. La loi de 2003 a ainsi réduit la décote, qui minore le taux de liquidation de la pension en cas de carrière incomplète. Le taux de décote de 10% par année manquante a été ramené à 5%. Une surcote a également été créée pour les assurés qui poursuivent leur activité au-delà de l'âge légal après avoir réalisé une carrière complète.

En outre, les durées d'assurance correspondant à une carrière complète ont été harmonisées entre les régimes de base des salariés du privé et les règles applicables dans les fonctions publiques. Ce paramètre avait été découpé en 1993 entre les régimes de base des salariés du privé d'une part et les fonctions publiques et les autres régimes spéciaux d'autre part.

Alors que les primes des fonctionnaires restaient jusqu'alors exclues du calcul de leur pension, leur prise en compte partielle est décidée en 2003. Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) est institué spécifiquement pour ces indemnités – avec une assiette de cotisation correspondant au maximum à 20% du traitement indiciaire et un taux de cotisation de 10%.

Les basses pensions ont été améliorées, et la loi a fixé pour objectif que les salariés ayant effectué une carrière complète au SMIC perçoivent une pension d'un montant minimal de 85% du SMIC net. Pour atteindre cet objectif, le minimum contributif, qui complète la retraite de base de plus de 40% des nouveaux retraités, a fait l'objet d'améliorations successives.

Enfin, un véritable droit à l'information a été créé afin de donner aux salariés une visibilité sur leur retraite. Une information unifiée et interrégime sur les droits à la retraite acquis par chaque salarié au cours de son parcours professionnel lui sera adressée à partir de l'âge de 35 ans. Une estimation du montant de pension, tous régimes confondus, lui sera communiquée à 55 ans, en fonction de différentes hypothèses concernant l'âge effectif de départ en retraite.

Les régimes spéciaux avaient été écartés du champ de la réforme en 1993 comme en 2003. Entre-temps, le volet les concernant avait été retiré du plan de réforme de la Sécurité sociale de 1995. En 2007, la réforme des principaux régimes spéciaux hors fonction publique<sup>2</sup> a pris appui sur le critère de durée de cotisation, sans modifier les bornes d'âge de départ. Dans le prolongement de la loi de 2003, plusieurs décrets ont ainsi prévu l'allongement de la durée de cotisation correspondant à une carrière complète de 37 années et demi à 40 années en 2012, l'introduction de mécanismes de décote et de surcote ainsi que la suppression des âges de

**La réforme de 2003 a permis le départ en retraite anticipée des salariés ayant commencé à travailler avant l'âge de 17 ans et réunissant 42 années de cotisations. Cette mesure a profité à plus de 650 000 salariés.**

2 > SNCF, RATP, industries électriques et gazières, clercs et employés de notaires, Opéra de Paris, Comédie française.

départ «couperets» induisant une liquidation automatique de la pension. Des contreparties positives ont pu être obtenues, de manière différenciée selon les entreprises, qu'il s'agisse de mesures salariales, de possibilités d'adaptation des rythmes de travail en fin de carrière voire de compensation de l'exposition à la pénibilité.

La loi de 2003 prévoyait des clauses de révision tous les quatre ans, afin de piloter le système de retraites plus régulièrement que par le passé. En 2008, ce rendez-vous a été vidé de sa substance par les pouvoirs publics qui n'en ont retenu qu'un allongement d'un an de la durée de cotisation, sans aborder la question de l'emploi des seniors ou encore celle de la pénibilité. Le caractère inadapté de rendez-vous quadriennaux sur les retraites est clairement apparu. Alors que ces échéances régulières étaient censées rassurer, elles ont donné lieu à des nouvelles restrictions sur les paramètres du système, contribuant ainsi à entretenir le caractère anxiogène du dossier des retraites.

**Le caractère inadapté de rendez-vous quadriennaux sur les retraites est clairement apparu. Ils ont donné lieu à des nouvelles restrictions, contribuant à entretenir le caractère anxiogène du dossier des retraites.**

## **La loi de 2010 confirme l'impasse des réformes paramétriques successives**

La clause de révision suivante était initialement prévue en 2012. Elle a été avancée en 2010 par le gouvernement, essentiellement pour deux raisons. D'une part pour une raison économique. La crise a un impact négatif sur l'emploi et sur les encaissements de cotisation retraite assis sur les salaires. À l'horizon 2020, la moitié du besoin de financement du système de retraite est lié à la crise. D'autre part pour une raison politique. Le gouvernement a voulu pouvoir afficher une réforme de grande ampleur en fin de mandat, fût-ce au prix d'une remise en cause dangereuse de notre pacte social.

**Le recul des âges de retraites, défavorable aux salariés les plus fragiles.** En organisant le recul des bornes d'âge de départ, la loi du 9 novembre 2010 rompt avec les objectifs de justice sociale de la loi de 2003.

Le recul de l'âge légal de départ en retraite de 60 à 62 ans pénalise principalement les salariés ayant commencé à travailler jeunes. Ils seront encore plus nombreux à réunir la durée d'assurance qui leur permettrait de faire valoir leurs droits à taux plein avant d'avoir atteint l'âge légal de départ. Ces salariés, parmi lesquels les métiers pénibles et les rémunérations les plus modestes sont surreprésentés, sont ainsi souvent amenés, lorsqu'ils sont en emploi, à travailler plus longtemps et à cotiser au-delà de la durée d'une carrière complète sans acquérir de droits nouveaux, alors que les salariés ayant commencé à travailler après 21 ans de manière continue ne sont pas impactés par la réforme.

Le recul de l'âge du départ en retraite à taux plein de 65 à 67 ans affecte au premier chef les salariés dont le parcours professionnel a été morcelé, en raison notamment de périodes de chômage, de maladie,

ou en lien avec l'éducation des enfants. Ces salariés, parmi lesquels les femmes sont nombreuses, doivent en effet atteindre l'âge du taux plein pour éviter l'introduction d'une décote dans le calcul de leur pension. Nombre d'entre eux risquent de ne pas être en mesure de poursuivre leur activité jusqu'à 67 ans et par conséquent de voir leur pension amputée.

Le rythme de décalage des deux bornes d'âge était initialement de 4 mois par année civile, ce qui était déjà particulièrement rapide. Il a été accéléré au cours du second semestre 2011 et porté à 5 mois par année civile à partir de la génération 1952.

**Un temps de cotisation allongé, sans prise en compte de la pénibilité et des inégalités hommes-femmes.** Par ailleurs, la loi a également allongé la durée de cotisation pour une carrière complète. Cette durée était de 41 ans pour la génération née en 1952. Elle a été successivement portée à 41 ans et un trimestre pour les générations 1953 et 1954, puis 41 ans et deux trimestres pour la génération 1955. Cet allongement restreint encore les conditions d'accès à une retraite complète et ses effets se cumulent avec ceux liés au recul des bornes d'âge.

La situation des départs anticipés au titre des carrières illustre bien cette situation : l'allongement de la durée d'assurance a rendu l'accès au dispositif plus difficile, tandis que le recul des bornes d'âge de départ à 60 ans (dans la quasi-totalité des cas) a réduit dans une large mesure l'avantage lié au dispositif.

**Les effets différés de la pénibilité du travail ne sont pas reconnus. Or, la réduction de l'espérance de vie causée par cette pénibilité se manifeste bien souvent après le départ en retraite.**

La question de la pénibilité n'est toujours pas véritablement prise en compte en dépit d'inégalités d'espérance de vie qui demeurent fortes. La loi prévoit en effet un dispositif de compensation de l'incapacité dont les conditions d'accès sont particulièrement limitées. Il s'adresse aux salariés atteints par une maladie professionnelle dont l'incapacité est d'au moins 20%, ou comprise entre 10% et 20% si elle est consécutive à une exposition à la pénibilité pendant une durée minimale de 17 années. Les effets différés de la pénibilité ne sont pas reconnus.

Or, la réduction de l'espérance de vie se manifeste bien souvent après le départ en retraite. Par ailleurs, le volet préventif reste peu ambitieux.

Alors que l'écart de pension entre les hommes et les femmes est en moyenne de l'ordre de 33%, la loi prend des mesures essentiellement symboliques en faveur de la retraite des femmes, dont la plus significative – la prise en compte des indemnités journalières comme des éléments de salaire – produira ses premiers effets seulement dans une vingtaine d'années...

**Une rigueur qui n'assure pas la pérennité du système.** Des restrictions sur les basses pensions ont été décidées dans les fonctions publiques, par le biais du durcissement des conditions d'accès au minimum garanti, désormais lié à l'obtention d'une retraite sans décote.

L'harmonisation entre les retraites des fonctions publiques et du secteur privé s'effectue ainsi sur un mode contraint, sans aucune améliora-

tion de la situation des polypensionnés, qui représentent pourtant près de 40% des nouveaux retraités.

Le financement des retraites n'est pas pérennisé. En effet, rien n'est prévu au-delà de 2018, date à laquelle une nouvelle réforme paramétrique est envisagée par le texte de loi. Le recul des bornes d'âge de départ en retraite induit des transferts de charge importants vers d'autres comptes sociaux. De nombreux assurés hors de l'emploi devront ainsi être indemnisés plus longtemps par l'assurance chômage ou l'assurance maladie, ou encore pris en charge plus longtemps au titre de *minima* sociaux ou de prestations de solidarité.

Enfin, au lieu de préserver le Fonds de réserve des retraites et de renforcer ses ressources, il a été décidé de le liquider sur une période de dix ans, ce qui pénalise les générations futures. Il devait pourtant permettre de prendre en charge, à partir de 2020, la majeure partie du papy-boom lié à l'arrivée à la retraite des générations nombreuses nées entre 1945 et 1973.

La loi de 2010 est emblématique de l'impasse actuelle des modifications de paramètres. L'ouverture du droit à la retraite devient plus difficile, singulièrement pour la retraite à taux plein.

Les inégalités se creusent. Le niveau des pensions de ceux qui n'ont pas effectué une carrière complète se trouve réduit. Les mécanismes de redistribution qui s'avèrent lacunaires n'ont pas été améliorés, notamment en ce qui concerne la compensation des périodes d'interruption d'activité par des trimestres validés mais non cotisés. Dans le même temps, les mécanismes de redistribution à l'envers qui organisent des transferts publics mal ciblés (par exemple certains droits familiaux proportionnels au montant de pension) restent inchangés. Finalement, les inégalités s'accroissent entre les salariés qui effectuent une carrière linéaire et ceux dont le parcours professionnel s'écarte de cette norme de moins en moins dominante.

L'équité entre générations est mise à mal. Les salariés les plus proches du départ en retraite voient l'horizon du départ en retraite reculer, alors même que leurs droits devraient être sanctuarisés. Les salariés les plus jeunes sont de plus en plus nombreux à penser que, au fil des réformes, la pension que le système en répartition sera à même de leur fournir lorsqu'ils feront valoir leurs droits ne sera pas satisfaisante.

Enfin, les possibilités de choix des salariés sont réduites. Le recul uniforme de l'âge légal de départ reste aveugle à la diversité des parcours professionnels, et tous les salariés ou presque doivent passer sous la même toise.

Aujourd'hui, une réforme des retraites juste et crédible ne saurait se limiter à une action sur les seuls paramètres. La correction des inégalités, la lisibilité du système tout comme sa pérennité financière, constituent des dimensions incontournables de toute réforme d'ampleur. Dans cette perspective, le déni démocratique que constitue l'absence de débat sur la thématique des retraites devient de plus en plus inacceptable et les conseils de méthode du Livre blanc de 1991 restent plus actuels que jamais. ■

**Le recul des bornes d'âge induit des transferts de charge importants vers d'autres comptes sociaux. De nombreux assurés devront être indemnisés plus longtemps par l'assurance chômage ou l'assurance maladie.**

# Financement des retraites

**Le système de retraites actuel se caractérise par un empilement très complexe de dispositifs hérités de l'histoire, dont l'efficacité et la justesse sont parfois difficiles à déterminer. C'est surtout pour la lisibilité des retours sur contribution qu'une réforme systémique serait bénéfique.**

**Didier Blanchet,**  
INSEE et CREST (Centre de recherches en économie et statistique). Membre du COR (Conseil d'orientation des retraites)\*.

\* Les propos présentés dans cet article n'engagent que leur auteur.

**Q**uelles sont les options possibles de financement des retraites dans le cadre d'une réforme systémique ?  
Est-ce que cela dépend de la réforme envisagée ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord rappeler qu'il y a deux composantes dans le système de retraite. Le cœur du système fonctionne selon une logique contributive. Il sert à assurer un niveau de retraite proportionné aux salaires passés. C'est le principe du salaire différé : une partie du produit du travail n'est pas versée immédiatement au salarié, elle lui sera versée plus tard sous forme de pension. Ce lien avec le salaire est un argument assez fort en faveur d'un financement par prélèvements sur ces salaires. C'est ce prélèvement qui est générateur de droits futurs. Ce principe reste très largement prédominant dans le système français et il n'est guère remis en cause.

En parallèle, les dépenses de retraite incluent diverses prestations qui ne sont pas la contrepartie d'un travail ou d'un effort contributif passés : plusieurs *minima* de retraite visent à rehausser les retraites des individus ayant eu des salaires trop faibles. Le système compense aussi divers types d'interruptions de carrière. Pour le financement de ces prestations non contributives, le financement par cotisation ne s'impose pas. Ces dépenses relèvent de la solidarité nationale et peuvent théoriquement être financées par l'impôt, la CSG ou toute autre forme de prélèvements.

Les réformes systémiques de type comptes notionnels ou régimes par points ne reviennent pas sur cette logique de financement. Elles ont plutôt tendance à la renforcer. Un de leurs objectifs est de rendre plus homogène et plus transparent ce lien entre salaires, cotisations et prestations qui caractérise le cœur du système de retraite. Nous restons donc bien dans une logique de financement par la cotisation. C'est par les cotisations que s'accumulent les droits sur le compte individuel, qu'ils soient enregistrés en euros ou en points.

Mais ce renforcement du lien entre droits et cotisations doit s'accompagner du maintien de diverses formes d'avantages non contributifs pour lesquels les modalités de financement restent plus ouvertes. Par exemple, les périodes de chômage pourraient être gérées en portant au compte du salarié des points ou des cotisations fictives supplémentaires. Les ressources nécessaires à cet abondement peuvent provenir de diverses sources autres que les cotisations salariales. Il en irait de même du financement du minimum vieillesse qui restera un complément indispensable de ce dispositif. Tous ces sujets sont à étudier sans *a priori*. Pour ces postes, l'idée d'un mode de financement identique à celui du reste de la protection sociale peut être défendue.

### *Quelles doivent être les priorités pour inventer un système pérenne de retraite par répartition, notamment au niveau financier ?*

Le principe de la répartition est la solidarité intergénérationnelle. Les actifs paient pour les retraités d'aujourd'hui. Ils acceptent de le faire parce qu'ils ont la conviction que la génération suivante, à son tour, acceptera de contribuer à hauteur au moins équivalente pour leur financer leurs propres retraites. La pérennité d'un tel système nécessite une confiance partagée par toutes les générations de cotisants. Cette confiance suppose le respect d'une certaine forme d'équité. Si des individus ont le sentiment d'être traités injustement par le système, ils peuvent avoir la tentation de le remettre en cause, avec un risque de déstabilisation en chaîne.

Cela détermine un certain nombre de priorités. Par exemple, ne pas couvrir l'ensemble des dépenses courantes et laisser dériver la dette sociale peut donner aux générations futures l'impression qu'il leur sera demandé de payer plus que leur part : à la fois leur contribution normale au système et l'apurement de la dette qui se sera accumulée. S'il y a réforme, il faut aussi éviter de la mener d'une façon qui pénalise trop une génération par rapport à une autre : rompre la continuité de traitement entre générations peut fragiliser le soutien collectif dont le système a besoin. Et cette demande d'équité vaut aussi au niveau intragénérationnel. Si certaines catégories d'individus ont l'impression qu'ils reçoivent moins que d'autres à efforts comparables, il y a également risque d'érosion du soutien collectif au système.

Tout cela ne veut pas du tout dire que le système doit respecter une règle de totale proportionnalité entre droits et efforts contributifs. Encore

**Les périodes de chômage pourraient être gérées en portant au compte du salarié des points ou des cotisations fictives supplémentaires. Les ressources nécessaires peuvent provenir de diverses sources autres que les cotisations salariales.**

une fois, le non contributif doit y avoir sa place. Les individus plus favorisés admettent très bien que le système ait une composante redistributive en faveur des individus moins favorisés. Mais les individus veulent au moins avoir le sentiment qu'il y a traitement égal des égaux.

En bref, il faut un système apte à couvrir ses dépenses à chaque instant, garantissant des évolutions suffisamment lisses des droits d'une génération sur l'autre, dans lequel aucune génération ou catégorie d'individus ne pourrait avoir le sentiment d'être lésée par rapport à d'autres.

*Le système des retraites est complexe, avec 38 régimes, et par conséquent obscur et illisible puisqu'il est difficile de déterminer précisément ce qu'il produit. Pensez-vous qu'une réforme soit possible en particulier par rapport au financement ?*

Au niveau global, nous savons ce que le système produit. Actuellement, il permet aux retraités d'atteindre un niveau de vie en moyenne comparable à celui des ménages d'actifs. Cependant, nous savons beaucoup moins bien ce qu'il produit dans le détail : deux retraités qui ont produit le même effort contributif global sur l'ensemble de leur carrière

**Les individus plus favorisés admettent très bien que le système ait une composante redistributive. Mais les individus veulent au moins avoir le sentiment qu'il y a traitement égal des égaux.**

ne touchent pas forcément la même chose, sauf s'il s'agit de clones parfaits dont les histoires de vie ont été point par point identiques.

Cela résulte de la complexité des règles héritées de l'histoire, y compris de l'histoire récente car, malgré la tendance à l'harmonisation, les réformes des dernières décennies sont allées dans le sens d'une certaine complexification des règles. Cette complexité alimente l'idée qu'il y a des inégalités de traitement non justifiées. Elle rend aussi très difficile de bien apprécier l'incidence des réformes : la façon dont une réforme va affecter tel ou tel individu dépend beaucoup des caractéristiques détaillées de sa carrière.

À titre personnel, une remise à plat me semble nécessaire. Mais cette complexité fait aussi toute la difficulté d'une telle réforme. Il n'y a que dans les périodes fastes qu'il est possible de procéder à des harmonisations vers le haut qui ne font pas de perdants. Nous ne sommes malheureusement plus dans ce contexte. La mise en œuvre d'une telle réforme est très difficile, non seulement techniquement mais aussi politiquement.

*En quoi la question du financement des retraites dépend-elle de la performance économique ?*

Quelle que soit la croissance économique, l'équation comptable des retraites est à peu près la même : le taux de cotisation requis pour financer un rapport pension/salaire donné avec un âge de la retraite donné évolue à peu près de la même manière, que la croissance soit lente ou rapide. Ce taux de cotisation d'équilibre est actuellement tiré vers le haut par l'évolution démographique, surtout l'allongement de la durée de vie et l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du baby-boom.

Le bénéfice à attendre de la croissance économique est donc à un autre niveau : elle ne modifie pas la contrainte, mais elle permet de s'y adapter plus facilement. Il est plus facile d'augmenter les cotisations lorsque le revenu s'élève rapidement – c'est comme cela que le système de retraite s'est développé durant les Trente Glorieuses. Il est également plus aisé de maintenir les individus en emploi jusqu'à des âges plus élevés lorsque l'activité est dynamique. D'une façon moins positive, mais qui a été beaucoup utilisée dans les réformes passées, la croissance facilite aussi la solution consistant à laisser temporairement décrocher le niveau de vie relatif des retraités. Pendant un certain temps, il est possible de laisser les retraites progresser moins que le revenu d'activité, sans pour autant qu'elles perdent en pouvoir d'achat absolu. C'est ce que font les politiques qui indexent les droits sur les prix plutôt que les salaires. L'impact financier de cette politique-là est d'autant plus important que la croissance est rapide.

Pour toutes ces raisons, il est vrai que la croissance est une bonne chose pour le système de retraite. Mais force est de reconnaître que nous sommes dans un discours un peu ambigu quant à cette croissance. Nous voudrions qu'elle nous aide à financer les retraites, mais nous ne sommes pas sûrs qu'elle ait des chances d'être très rapide, et nous ne connaissons pas complètement non plus les marges de manœuvre qu'elle offrira réellement. Sans parler des doutes sur ce que nous appelons croissance et sur le type de croissance que nous souhaitons pour le futur. Il n'y aura sûrement pas de retour à l'identique à la croissance productiviste et gourmande des Trente Glorieuses ; or c'est surtout cette croissance-là qui dégageait les capacités de financement les plus faciles à mobiliser. La croissance plus qualitative et plus économe des ressources naturelles qui est recherchée aujourd'hui n'offre pas forcément les mêmes marges de manœuvre financière.

**La croissance gourmande des Trente Glorieuses dégageait les capacités de financement les plus faciles à mobiliser. La croissance plus qualitative recherchée aujourd'hui n'offre pas forcément les mêmes marges de manœuvre.**

### ***Quels sont les leviers pour restaurer l'équilibre des retraites ?***

Ce sont toujours les mêmes leviers : le taux de cotisation, l'âge de la retraite, ou le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen, c'est-à-dire la position économique relative des retraités dans la société. La réforme de 1993 avait surtout prévu de jouer sur ce troisième levier à travers un recours plus large aux indexations sur les prix. Le calcul de la retraite sur la base des vingt-cinq ans plutôt que des dix meilleures années est aussi allé dans ce sens. Les réformes suivantes ont pour leur part essayé de mettre l'accent sur l'âge de la retraite, de manière variée : action sur la durée de cotisation requise pour le taux plein, assortie de mesures d'incitation financière au départ plus tardif, puis, en 2010, action sur l'âge minimum de départ. En revanche, le levier du taux de cotisation ou le recours à d'autres sources de financement a été peu utilisé. La raison n'est pas qu'il faut exclure par principe toute hausse de prélèvements. Le point est plutôt que les marges de manœuvre qu'il peut y avoir sur ces

prélèvements ont déjà toutes chances d'être fortement sollicitées pour couvrir d'autres besoins économiques et sociaux.

Qu'est-ce qu'une réforme structurelle peut changer à tout cela? Elle ne peut pas modifier les termes globaux de cet arbitrage. Le système par points ou celui des comptes notionnels ne sont pas des systèmes miraculeux qui permettent d'avoir davantage de retraites pour les mêmes cotisations. Ce qui change, c'est la façon de gérer cet arbitrage. Dans un régime en comptes notionnels, il faut d'abord s'entendre sur le taux d'effort collectif souhaité pour le financement des retraites, à la fois pour sa partie contributive et sa partie non contributive. Une fois que c'est fait, les règles assurant le partage de ces ressources entre les retraités avec des mécanismes d'équilibrage en partie automatiques sont fixées. Pour la partie contributive, ce partage se fait au prorata des efforts contributifs passés des personnes arrivées à la retraite et compte tenu de leur espérance de vie en retraite. Pour la partie non contributive, les règles sont moins mécaniques: elles doivent être établies au terme d'un débat déterminant quelles sont les formes d'inégalités entre retraités que le système souhaite compenser et à quelle hauteur.

**Dans un régime en comptes notionnels, il faut d'abord s'entendre sur le taux d'effort collectif souhaité pour le financement des retraites, à la fois pour sa partie contributive et sa partie non contributive.**

### *Quelle doit être selon vous la part de solidarité et la part de contributivité dans le système de retraite ?*

Comme je viens de le préciser, ce n'est pas une question qui peut être tranchée en chambre. C'est un sujet de débat social. La seule chose qui est sûre est qu'on ne peut avoir un système de pure solidarité où tout le monde toucherait la même retraite indépendamment de son effort passé. Là où ces systèmes ont été mis en place, ils n'assurent en général qu'une retraite forfaitaire assez faible, et les individus sont laissés à eux-mêmes pour la compléter à des niveaux correspondant mieux à leurs aspirations, avec tous les risques qu'impliquent ces solutions individuelles. Symétriquement, il n'est pas question d'imposer une contributivité stricte où tout le monde bénéficierait exactement du même retour sur cotisations. Il est normal que certains bénéficient de pensions plus élevées par rapport à ce qu'ils ont pu verser dans le passé, dès lors que cela compense des formes d'inégalité qu'il est légitime de compenser.

Avoir un retour sur cotisations parfaitement uniforme est de toute manière impossible d'un point de vue intergénérationnel: du fait des variations du contexte démographique et des fluctuations de la croissance, aucun système ne peut garantir que chaque génération sera récompensée exactement de la même manière de son effort contributif passé.

Mais le problème du système actuel est que la variabilité des retours sur effort contributif résulte d'un empilement historique de règles et de particularismes dont il devient très difficile d'apprécier lesquels sont légitimes et lesquels ne le sont pas ou ont cessé de l'être. Une réforme structurelle serait l'occasion de remettre cela à plat: à la fois pour décider du montant global et de la structure de ce volet non contributif.

### *Comment prendre en considération le choc du papy-boom ? Quel rôle doit jouer un fonds de réserve des retraites ?*

Ce qu'on appelle papy-boom a deux composantes : il y a la hausse de l'espérance de vie, et l'effet écho du baby-boom qui s'est développé de 1946 jusqu'au tournant des années 1970. Soixante ans après, les baby-boomers deviennent des retraités.

Face à la hausse de l'espérance de vie, il est évidemment plus facile de plaider pour la hausse de l'âge de la retraite. Quand la durée de vie s'allonge, vous pouvez augmenter l'âge de la retraite et continuer à avoir quand même une augmentation de la durée de cette retraite. La réforme de 2003 a joué sur cette possibilité avec sa règle de partage des gains futurs d'espérance de vie entre durée d'assurance et durée de retraite.

Le problème est que cela ne suffit pas à restaurer l'équilibre du système, parce que ces hausses futures d'espérance de vie ne sont qu'une partie du problème. L'autre partie correspond principalement à cet effet écho du baby-boom. Le baby-boom a temporairement compensé les hausses d'espérance de vie passées, tant que les baby-boomers ont été en activité. Le passage par l'activité de ces générations a créé une situation plutôt favorable avec beaucoup de personnes en âge de cotiser. Mais c'était une anomalie au regard des fondamentaux démographiques : elle se résorbe avec l'arrivée des baby-boomers à la retraite et cela devrait durer sur encore deux à trois décennies.

Face à cette composante du vieillissement, l'indexation de l'âge de la retraite sur les gains d'espérance de vie future ne suffit pas. Il faut soit augmenter les taux de cotisation, soit baisser le pouvoir d'achat relatif des retraites, soit faire augmenter l'âge de la retraite plus rapidement que l'espérance de vie, ou n'importe quelle combinaison des trois. C'est une difficulté à laquelle le système des comptes notionnels ne répond pas automatiquement. Il permet un équilibre progressif face aux augmentations de la durée de vie qui sont devant nous, mais il faut d'autres instruments pour gérer la réponse aux autres facteurs transitoires du vieillissement.

Les réserves dont disposent les systèmes de retraite peuvent être mises à profit pour aider l'ajustement dans cette phase transitoire. Dans le système suédois, les réserves servent à lisser la trajectoire de retour à l'équilibre quand le système s'en écarte. Le fonds de réserve des retraites pourrait avoir ce type de rôle mais bien évidemment dans la limite de ses moyens. S'ils sont trop réduits pour contribuer à un lissage global des efforts, on peut choisir de plutôt le spécialiser dans le financement d'un segment particulier du système de retraite, mais c'est là encore un sujet à débattre. ■

**Le système des comptes notionnels permet un rééquilibrage progressif face aux augmentations de la durée de vie qui sont devant nous, mais il faut d'autres instruments pour gérer la réponse aux autres facteurs transitoires du vieillissement.**

# Contributivité et solidarité, deux dimensions conjuguées

**La réflexion sur le système de retraite est souvent entravée par une opposition binaire entre contributivité et solidarité. En réalité, les deux dimensions ne sont pas exclusives l'une de l'autre et doivent être finement articulées pour allier équilibre économique et justice sociale.**

**Jean-Claude Barboul  
et Philippe Fontaine,**  
Chefs de file CFDT dans  
les régimes de retraites  
complémentaires Arrco et Agirc.

**À** l'heure où chacun peut constater que notre système de retraite français issu de l'après-guerre montre des signes d'essoufflement et ne correspond plus à la société d'aujourd'hui, le législateur, accédant aux demandes de la CFDT, a prévu l'ouverture, à partir de 2013, d'une réflexion nationale sur une réforme de grande ampleur qualifiée de «réforme systémique». Pour la CFDT, ce rendez-vous est indispensable, car il peut être l'occasion de définir un nouveau système de retraite plus en phase avec les besoins et les aspirations de nos concitoyens et de notre époque.

Qu'est-ce qu'un régime de retraite idéal? On peut penser qu'il n'existe pas. Chacun rêve d'un régime juste mais généreux, économe mais assurant un niveau de vie convenable et décent. Les fortes contraintes économiques et démographiques qui pèsent sur l'équilibre des régimes ne favorisent guère la résolution du problème.

La CFDT a posé quelques principes forts sur ce que devrait être le futur régime, en tenant compte notamment des points faibles du système actuel. Il faudrait plutôt évoquer «les» systèmes actuels car il existe pas moins de 38 régimes différents. Pour la CFDT, les dimensions de «contributivité» et de «solidarité» doivent combiner les droits acquis par l'activité professionnelle et les droits faisant l'objet d'une prise en charge collective, de telle sorte que chacun s'approprie le dispositif à titre individuel et le revendique comme bien commun. Nous présenterons successivement ce que recouvrent pour nous ces différents aspects.

## Une contributivité affirmée dans les régimes complémentaires Arrco et Agirc

Auteurs de cet article, nous sommes mandatés par la Confédération CFDT et la CFDT Cadres pour les représenter dans les deux régimes de retraites complémentaires du secteur privé, l'Arrco et l'Agirc. Ces régimes ont une spécificité : ils sont gérés par les organisations syndicales et patronales, sans la présence de l'État dans leurs instances. Cependant, la caractéristique la plus marquante se situe dans l'originalité de leur fonctionnement technique : ce sont des régimes de retraite en points. Ainsi, les cotisations salariales individuelles, part salariée et part patronale sont converties, au fur et à mesure de leur encaissement, en points portés au compte de chaque salarié nommément identifié. La valeur du coefficient de conversion des cotisations en points, appelée salaire de référence, est fixée chaque année par les partenaires sociaux. Au moment du départ en retraite du salarié, l'ensemble des points accumulés tout au long de l'activité professionnelle est transformé en euros selon une valeur dite « de service » fixée également par les partenaires sociaux. Cette valeur de points est réévaluée annuellement avec la volonté de garantir *a minima* le maintien du pouvoir d'achat des retraités.

Ces régimes sont donc l'archétype d'un système contributif puisqu'à chaque euro cotisé tout au long de la carrière, quelle que soit sa durée, correspondra une prestation lors de la liquidation. De même, en cas de salaire faible ou nul, les droits correspondants reflétant strictement la rémunération seront inscrits au compte du salarié. Accidents de carrière ou bonnes années à hauts revenus, tous les événements sont enregistrés. Sans correctif, on peut juger le système brutal. C'est pourquoi, comme nous le verrons plus loin, il a été aménagé et pourrait l'être encore davantage.

**Ces régimes sont l'archétype d'un système contributif puisqu'à chaque euro cotisé tout au long de la carrière, quelle que soit sa durée, correspondra une prestation lors de la liquidation.**

## Le régime général, une contributivité modérée

À l'inverse, le régime général d'assurances vieillesse de la Sécurité sociale, s'il présente d'autres avantages, s'avère modérément contributif. Certes, il exige une durée de cotisation – par exemple 41 ans et demi pour ceux qui sont nés en 1955 – pour bénéficier d'une prestation « complète », mais il ne donne lieu à aucun avantage en cas de dépassement de cette durée de cotisation limite avant l'âge légal de départ – 62 ans pour les salariés nés en 1955.

La contributivité du régime se borne à la prise en compte d'un certain nombre d'éléments salariaux plafonnés. Ainsi, le calcul de la pension dépend de la durée d'assurance au régime général, du taux de liquidation et du salaire annuel moyen, qui correspond à la moyenne de tous les salaires des vingt-cinq meilleures années de carrière. Le passage des dix aux vingt-cinq meilleures années de carrière qui s'est appliqué progressivement jusqu'en 2008 a été l'objet de nombreuses critiques puisqu'en

augmentant la période de calcul du salaire annuel moyen, le taux de remplacement a été mécaniquement réduit. Tous ceux qui ont connu une évolution positive de leur rémunération se trouvent en effet pénalisés. Cependant, dans le dispositif actuel, les carrières ascendantes et pentues restent favorisées au moment du calcul de la pension aux dépens des carrières plates et linéaires. Chacun des deux profils ne retirera pas le même avantage pour une même contribution.

**Dans le dispositif actuel, les carrières ascendantes et pentues restent favorisées aux dépens des carrières plates et linéaires. Chacun ne retirera pas le même avantage pour une même contribution.**

Le mode de calcul de validation d'un trimestre peut apparaître généreux car il suffit d'enregistrer une rémunération équivalente à un minimum de 200 heures de SMIC pour valider un trimestre. Dans un dispositif qui s'articule autour du critère de la durée de cotisation, ces modalités sont déterminantes. De fait, cela est très satisfaisant dès que l'on bénéficie d'un salaire convenable sur une durée assez longue. À l'inverse, pour les salariés à temps très partiel qui ne justifient pas de 800 heures au SMIC dans l'année, les cotisations sont en partie perdues et il n'est pas possible de valider quatre trimestres par an. C'est là une forme d'emploi qui touche les plus fragiles et dont il conviendrait de corriger les effets pervers.

Autre exemple de régime modérément contributif, celui de la fonction publique dans lequel la pension de retraite dépend du traitement brut des six derniers mois modulé par la durée totale de la carrière.

Ces quelques exemples, que l'on pourrait multiplier, montrent que nos régimes ont adopté des règles différentes et multiples en matière de contributivité.

## **La contributivité du régime: une dimension défendue par la CFDT**

La contributivité, à laquelle la CFDT est attachée, est la faculté pour un régime de servir une prestation en proportion de la participation, car la retraite est un revenu de remplacement. Il s'agit aujourd'hui d'imaginer les conditions de mise en place d'une réforme proposant un système juste et équitable qui suscite l'adhésion et l'appropriation par les salariés. Il faut que chacun ait confiance dans le dispositif et retrouve à terme au moins l'intégralité des efforts qu'il a fournis, ce qui suppose une visibilité, au moment de la cotisation, du droit à pension qu'elle génère.

**La solidarité intragénérationnelle dans le régime général.** Au sein du système de retraite, les éléments de solidarité correspondent aux droits qui ne sont pas liés à une cotisation préalable du salarié. Il s'agit essentiellement de la validation de périodes d'interruption d'activité, des droits liés à la présence d'enfants, de la réversion, ainsi que des *minima* de pension. Les solidarités représentent environ 28% du montant total des prestations versées. Elles sont indispensables pour compléter le cœur du système de retraite, fondé sur la contributivité.

Sous des apparences généreuses, les solidarités du système actuel sont souvent insuffisantes et mal ciblées. Au régime général, de nombreuses périodes d'interruption d'activité restent mal prises en compte voire non validées. Les périodes assimilées au titre du chômage ou de la maladie sont validées en durée d'assurance mais non cotisées. Elles influent donc à la baisse sur les droits. Les périodes de chômage non indemnisé supérieures à un an ou les *minima* sociaux ne permettent aucune validation. Ces situations sont d'autant plus pénalisantes que la part des salariés aux parcours morcelés est en augmentation. Enfin, une compensation effective des périodes d'exposition à des facteurs de pénibilité reste à construire.

Dans les régimes en annuités comme le régime général, ces éléments non contributifs sont exprimés sous forme de durée d'assurance. Leur valeur dépend de la carrière et du niveau de salaire. Dans certains cas, les éléments de solidarité ne génèrent pas d'amélioration des droits ou induisent des redistributions à l'envers. Ainsi, pour 20 % des mères de famille, une carrière complète annule tout bénéfice issu de la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant, et les trimestres ainsi accordés se révèlent inutiles. Quant à la majoration de 10 % pour les parents d'au moins trois enfants, elle est proportionnelle au montant de la pension. Elle bénéficie davantage aux retraités les plus aisés et pénalise les plus modestes même si elle a été partiellement réformée dans les régimes complémentaires en 2011, sous l'impulsion de la CFDT.

La réversion de pension aux veufs ou veuves est aussi un dispositif de solidarité car aucune cotisation du conjoint survivant ne correspond à cette prestation. C'est l'ensemble des cotisations des salariés en activité qui permet de financer une pension pour le conjoint survivant correspondant à une partie des droits du conjoint décédé.

**La solidarité intragénérationnelle dans les régimes complémentaires.** Les régimes par points ont également développé, à l'image du régime général, toute une série de mesures pour améliorer la situation des retraités dont le parcours professionnel a été chaotique ou marqué par la présence d'enfants.

Rien n'est plus simple que de valider certaines périodes comme si elles avaient été effectivement travaillées ou d'affecter un nombre forfaitaire de points à un événement. On peut ainsi citer la validation, limitée dans le temps, du chômage indemnisé et des arrêts maladie sur la base du salaire d'activité, qui permet d'améliorer la situation de salariés en situation fragile.

La solidarité s'exprime aussi au vu de la situation familiale et, aussi bien à l'Agirc qu'à l'Arcco, des dispositifs dédiés existent. Les familles de trois enfants et plus bénéficient de majorations fixées à 10 % et limitées à 1 000 euros par an depuis le dernier accord du 18 mars 2011. Les enfants encore à charge donnent également droit à une majoration de pension de 5 %. Ces majorations calculées en pourcentage de la pension favorisent de

**Pour 20 % des mères de famille, une carrière complète annule tout bénéfice issu de la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant, et les trimestres ainsi accordés se révèlent inutiles.**

fait les hommes et les revenus élevés et amplifie les inégalités au détriment des basses pensions, où les femmes sont surreprésentées. Si une majoration doit demeurer à ce titre, une prestation forfaitaire semble plus opportune et plus susceptible de corriger les aléas subis pendant la carrière.

En cas de veuvage, la réversion s'applique dans les deux régimes complémentaires et représente environ 60 % des droits acquis par le titulaire de droits directs sans limitation de plafond.

## Le financement des dispositifs de solidarité

La solidarité intragénérationnelle décrit en définitive la capacité pour les régimes de verser des prestations en l'absence de cotisations enregistrées au titre d'une activité professionnelle. Cela signifie concrètement que ceux qui cotisent acceptent qu'une partie de leur contribution soit distribuée à d'autres bénéficiaires ou que des financements particuliers prennent en charge ces droits. Pour financer cette solidarité, des mécanismes spécifiques ont été mis en place dans le régime général via le Fonds de solidarité vieillesse ou encore la prise en charge de droits familiaux par la Caisse nationale d'allocations familiales.

Du côté des régimes Agirc et Arrco, l'attribution de points au titre de la solidarité est financée par les régimes, à l'exception de certains financements externes comme ceux venant de l'Unedic au titre des périodes de chômage indemnisé.

Enfin, tant dans le régime général que dans les régimes complémentaires, une action sociale ambitieuse vient améliorer ponctuellement les situations les plus difficiles et répondre aux attentes des personnes âgées en matière de prévention de la perte d'autonomie.

À l'heure où nous allons parler de réforme systémique, certains avancent qu'un régime à comptes notionnels, ou plus simplement par points, réduirait à néant toute notion de solidarité. C'est là un mauvais procès et nous avons vu au travers de plusieurs exemples concrets que toutes les options sont ouvertes.

Nos deux régimes principaux dans le secteur privé, assurance retraite de la Sécurité sociale et Arrco-Agirc, fonctionnent selon des principes très différents. Pour autant, ils mettent tous deux en œuvre des règles de solidarité. Ce n'est donc pas la technique (calcul en annuités pour l'un, en points pour l'autre) qui détermine le degré de solidarité du régime. Tous les aménagements sont possibles pourvu qu'on y associe le financement correspondant. La CFDT veut maintenir le financement du volet contributif par des cotisations assises sur les revenus du travail, car la retraite est un revenu de remplacement. Elle veut également financer les solidarités sur une assiette plus large, comprenant les revenus du patrimoine. Ainsi le système de retraite pourrait-il voir la contributivité renforcée sans négliger le volet des solidarités auquel la CFDT est très attachée. ■

**Ce n'est pas la technique qui détermine le degré de solidarité du régime. Tous les aménagements sont possibles pourvu qu'on y associe le financement correspondant.**

# Les inégalités de retraite entre les hommes et les femmes

**Les systèmes de retraite actuels pénalisent toujours les carrières des femmes, souvent plus morcelées. Le droit communautaire nous indique la voie d'un traitement plus égal entre hommes et femmes, fondé sur la non-discrimination.**

**Marie-Thérèse Lanquetin,**  
Juriste, chercheure à l'Institut de recherches et d'études juridiques sur les relations professionnelles (IRERP) de l'université Paris X Nanterre.

**P**ourquoi avez-vous décidé d'orienter votre travail de juriste vers le droit communautaire à propos des inégalités de pensions entre hommes et femmes ?

La question s'est posée à propos des retraites des fonctionnaires. Le droit communautaire a considéré que ce régime de retraite était un régime professionnel de Sécurité sociale et que les retraites servies étaient des « rémunérations » au sens du Traité impliquant l'égalité entre fonctionnaires masculins et féminins.

Il pouvait sembler cohérent de compenser les retraites des mères par des bonifications mais en même temps cela confortait la répartition des rôles entre hommes et femmes concernant l'éducation des enfants. C'est au cours de la vie professionnelle et de sa conciliation avec la vie familiale que des mesures doivent être prises.

La question s'est posée également concernant les majorations pour enfant accordées aux mères dans le régime général de Sécurité sociale. Et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme apportait une réponse plus égalitaire entre hommes et femmes.

Or, sur ces questions, alors que le droit européen s'impose à la France, celle-ci répond de façon contrainte et forcée privilégiant sa conception de l'égalité entre hommes et femmes, confortant son modèle de politique familiale. Celui-ci est ancien, constitué de dispositifs qui se sont empilés, avec des objectifs qui ont quelque peu évolué mais qui, sous couvert de « libre choix », privilé-

gient une conciliation pour les mères. La France n'a pas pris la mesure de ce qu'impliquait le passage à un modèle égalitaire.

Les États membres savent qu'ils doivent repenser leur droit national sur cette question. Le Royaume-Uni, par exemple, a prévu une application progressive d'ici 2015 de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de Sécurité sociale<sup>1</sup>.

En revanche, la France privilégie l'égalité formelle et, au-delà, il s'agirait de protéger les mères au nom de la préservation du taux de fécondité. Celui-ci reste très présent dans l'esprit des responsables politiques.

### ***Pourquoi les écarts de pension entre les hommes et les femmes sont-ils si élevés et supérieurs aux écarts de salaires ?***

Les écarts de pension entre hommes et femmes sont en moyenne de 40 %. Si l'on tient compte des pensions de réversion, l'écart est de 33 % (pour mémoire, l'écart des rémunérations est de l'ordre de 27 % et reste constant depuis quelques années). Il existe un creusement des inégalités lors du départ à la retraite. Cette situation est due au rôle des femmes dans la famille, à la répartition des rôles entre les hommes et les femmes. La politique familiale telle qu'elle est conçue ne corrige pas les inégalités. N'y a-t-il pas une contradiction à défendre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, de parler en termes de « libre choix »

**Les femmes qui s'arrêtent de travailler pendant les trois années du congé parental, ou plus s'il y a plusieurs enfants, voient augmenter le risque du chômage ou de ne trouver que des emplois à temps partiel ou précaires.**

pour les mères de travailler ou non tout en maintenant une politique familiale dont des pans entiers désincitent l'activité des femmes ? La politique familiale est de fait discriminatoire entre les femmes et les hommes et discriminante entre les femmes elles-mêmes. Certaines choisissent en effet de ne pas avoir recours au congé parental et ont droit à des exonérations fiscales pour compenser le coût de la garde des enfants.

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) (comme auparavant l'Allocation parentale d'éducation) qui peut être servi durant le congé parental incite d'autant plus à prendre ce congé que les modes de garde sont insuffisants ou trop onéreux. Cette incitation à l'arrêt d'activité est renforcée par l'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui prévoit le versement de cotisations retraite par la Caisse d'allocations familiales, sur la base d'un salaire fictif au niveau du Smic, au bénéfice notamment des parents qui ont interrompu leur activité.

Si en termes de durée, l'AVPF est un avantage, en termes de montant, elle reste très faible. Or, les femmes qui s'arrêtent de travailler pendant les trois années du congé parental, ou plus s'il y a plusieurs enfants, voient augmenter le risque du chômage ou de ne trouver que des emplois à temps partiel ou précaires : il s'agit d'une « trappe à inactivité ». Il y a donc une discrimination entre les femmes et les hommes puisque ce congé parental est pris à 96 % par les mères dont le retour dans l'emploi est difficile ; il se traduit par la suite par des pensions très faibles (même si le congé parental est apparemment neutre car ouvert au père comme à la mère).

1 > CEDH, 12 avril 2006, Affaire Stec et autres c/ Royaume-Uni n° 65731/01.

Que signifie l'égalité? Il s'agit bien d'une question juridique. Le droit communautaire parle en termes de droits fondamentaux, à l'instar des décisions de la Cour de justice des communautés européennes. Depuis l'arrêt Defrenne de 1978, l'égalité entre les hommes et les femmes fait partie des droits fondamentaux dont la Cour européenne doit assurer le respect. Mais cette conception de l'égalité est aussi celle du droit international des droits de l'homme: de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

***En quoi les solidarités du système de retraite sont-elles mal ciblées et génératrices, dans certains cas, de redistribution à l'envers ?***

Les solidarités du système de retraite, qui sont destinées à compenser la présence d'enfants, qu'il s'agisse de la maternité ou de l'éducation, ne sont pas cohérentes. L'éducation par exemple ne devrait pas être de la seule responsabilité des femmes. En ce qui concerne la majoration de pension pour les parents d'au moins trois enfants, proportionnelle au montant de la pension, sa justification initiale était centrée sur l'incidence supposée de la présence d'enfants sur la constitution d'une épargne et d'un patrimoine (pour le chef de famille) à une époque où au début du xx<sup>e</sup> siècle, les femmes n'étaient pas encouragées à exercer une activité professionnelle. Cette justification ne tient pas et il conviendrait de forfaitiser cette prestation, compte tenu du fait que les hommes ont en moyenne des pensions plus élevées que celles des femmes et que la majoration actuelle aggrave les écarts.

***La politique familiale est instrumentalisée par la politique de l'emploi. Les employeurs opèrent des distinctions entre les femmes et les hommes car ils préjugent de la probabilité d'une interruption d'activité de la part des femmes.***

***Quelles évolutions faut-il envisager pour améliorer la retraite des femmes, durant leurs parcours professionnels et lors de leur départ à la retraite ?***

Il faut d'abord réformer la politique familiale. Celle-ci est instrumentalisée par la politique de l'emploi. On peut parler dès lors de discrimination, au sens économique du terme. Les employeurs opèrent des distinctions entre les femmes et les hommes car ils préjugent de la probabilité d'une interruption d'activité de la part des femmes.

Les interruptions de carrière des femmes ont des conséquences sur leur emploi. Le fait d'avoir des enfants ne devrait pas reposer uniquement sur les mères de famille. Les pères devraient également avoir une véritable possibilité d'interruption d'activité, qui serait perdue si elle n'était pas utilisée. Ce qui impliquerait un congé de paternité plus long et un congé parental plus attractif en termes de compensation financière.

Un congé parental de trois ans par enfant s'avère trop long. Il est mal indemnisé et en réalité ciblé vers les femmes rémunérées au Smic ou en-dessous du Smic. Il conviendrait d'accroître les modes de garde, notamment pour la période postérieure à la première année de l'enfant. Cela signifierait de revoir notre culture de la conciliation entre la vie profession-

nelle et la vie familiale. Le système français de protection sociale est un système familialisé qui laisse penser que la pension de réversion viendra compléter une retraite modeste. Nous devrions passer de la familialisation à l'individualisation des droits ou plus exactement aux droits de la personne quel que soit le statut matrimonial, ce qui permet de rejoindre la thématique des droits fondamentaux.

***Quel peut être le rôle de la dimension juridique dans l'égalité hommes-femmes par rapport à la dimension économique ?***

Le droit permet de préciser de quoi l'on parle et de donner plus d'efficacité et d'effectivité à l'action. C'est un droit pour l'action. Bien souvent, est fait référence aux discriminations subies par les femmes alors qu'il s'agit d'inégalités. La discrimination est une notion juridique qui permet de qualifier un certain nombre d'inégalités comme contraires au droit (national ou international). À l'évidence, le droit a besoin des autres sciences sociales pour connaître et qualifier les discriminations mais tout n'est pas discrimination.

***Il faudrait tisser des liens entre action judiciaire et action syndicale, et modifier ainsi les conditions des futures négociations sur l'égalité professionnelle.***

Le droit de l'Union européenne nous a permis de progresser dans la compréhension des situations de fait vécues par les femmes. Ainsi de la notion de discrimination indirecte, qui caractérise une mesure apparemment neutre mais aboutissant au même résultat qu'une discrimination directe. Ainsi de la notion de discrimination systémique. La politique familiale de la France fonctionne en cercle fermé. Elle s'autoalimente avec satisfaction puisque le taux de fécondité est de 2,01 enfant par femme mais il convient de la critiquer, vu les effets produits sur le niveau de retraite des femmes !

La conception du droit de l'Union européenne de la conciliation n'est pas celle de la France. Pour la Cour de justice, la conciliation est un corollaire de l'égalité de traitement. C'est à partir de la question de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes que la construction de l'UE s'est faite. Désormais, la dimension sociale de ce principe prime sur sa dimension économique. Pour la Cour, l'égalité des rémunérations est un fondement de l'Union. Depuis 1978, le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes est un principe général du droit communautaire dont la Cour a pour mission d'assurer le respect. C'est un droit fondamental (cf. la Charte des droits fondamentaux).

D'où l'importance du droit communautaire, qui peut contribuer à faire évoluer des situations nationales figées dans des conceptions datées du droit de la famille.

Les négociations en matière d'égalité professionnelle ne font pas vraiment bouger les choses. Il faudrait y remédier par une «judiciarisation» autour de quelques affaires de principe pour que la situation progresse. Il faudrait tisser des liens entre action judiciaire et action syndicale, et modifier ainsi les conditions des futures négociations sur l'égalité professionnelle.

Il est intéressant de regarder la jurisprudence concernant les discriminations syndicales. La mise en œuvre des «outils» du droit communau-

taire a permis de lutter efficacement contre la discrimination syndicale alors que ces outils étaient initialement construits pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Or, si le mandat syndical prend fin, la discrimination cesse souvent, alors qu'être femme est un état qui ne connaît pas d'interruption.

Ce qui est en cause, c'est la conception française du principe d'égalité. Le fait que ce soient les mères qui s'occupent principalement des enfants constitue une discrimination systémique : le système lui-même crée des inégalités de fait. Les politiques publiques initient précisément ces désavantages. Les correctifs sont mal ciblés et les inégalités salariales se répercutent sur la retraite. Il faudrait mettre en place une politique familiale favorisant la répartition des rôles, ce qui influencerait sur les conditions d'emploi. Aujourd'hui ce sont les femmes qui sont les plus fragiles. Même celles qui n'ont pas recours aux dispositifs de congé parental subissent le plafond de verre. Nous en sommes toujours à une conception où sans le reconnaître Monsieur est le «gagne-pain» et Madame élève les enfants. Nous avons du mal à faire évoluer ce modèle dans un sens plus égalitaire. Pourtant il ne faut pas oublier que 20% des familles ayant charge d'enfants sont monoparentales.

2 > Sans prendre en compte les dimensions fiscales de ces politiques (quotient conjugal, quotient familial).

### *En quoi les politiques d'égalité professionnelle et les politiques familiales ont-elles des conséquences importantes au moment de la retraite ?*

Les femmes qui souhaitent faire carrière ne vont pas interrompre leur activité. Les trois principaux dispositifs de compensation de la présence d'enfants en matière de retraite c'est-à-dire les majorations de durée d'assurance, les majorations de pension pour les parents d'au moins trois enfants, et l'assurance vieillesse des parents au foyer représentent environ 15 milliards d'euros par an, à comparer aux quelque 50 milliards d'euros annuels dédiés aux politiques familiales<sup>2</sup>. La famille a connu de nombreuses mutations mais les fondements à l'origine des politiques familiales ont des difficultés à évoluer. La philosophie de la politique familiale a d'énormes conséquences sur les retraites. Les «outils» du droit de l'UE peuvent être utiles pour faire une lecture de la situation française en distinguant les discriminations directes et les discriminations indirectes, ces dernières correspondant à une situation de fait. Historiquement, les salaires féminins faisaient l'objet d'une classification différente de celle des hommes. Ces évolutions historiques nous aident à mieux saisir la situation actuelle et les discriminations indirectes et systémiques qui perdurent. ■

**Les correctifs sont mal ciblés et les inégalités salariales se répercutent sur la retraite. Il faudrait mettre en place une politique familiale favorisant la répartition des rôles, ce qui influencerait sur les conditions d'emploi.**

*Propos recueillis par Yves Canevet et Fabienne Doutaut*

# La solidarité intergénérationnelle

**Aujourd'hui, le système de redistribution intergénérationnelle est mis à mal par les tensions économiques, et une « guerre des âges » est à craindre. Il faut pourtant garder en tête que chaque génération acquitte sa dette envers ses aînés en transmettant son patrimoine aux générations futures.**

**Marc-Olivier Padis,**  
Rédacteur en chef  
de la revue *Esprit*.

**L**a perspective d'une vie plus longue change les anticipations de chacun sur son avenir personnel mais elle transforme aussi l'ensemble des relations entre les âges et entre les générations. C'est pourquoi il ne faut pas retenir des chiffres de la démographie uniquement la progression moyenne de l'espérance de vie ou la part croissante des personnes âgées dans la population globale. Derrière les statistiques se joue une recomposition d'ensemble des relations intergénérationnelles mais aussi du rapport homme-femme, de l'idée de parcours de vie et des solidarités qui s'instaurent de manière privée ou collective. Le débat public sur le vieillissement se limite le plus souvent à des arguments d'experts sur les coûts des changements démographiques, au risque d'instrumentaliser l'inquiétude sur l'« impossible » équation financière (moins d'actifs, plus de retraités) qui serait à notre charge. C'est ainsi qu'une bonne nouvelle – la progression de l'espérance de vie, et qui plus est, de l'espérance de vie en bonne santé – tourne en une angoisse collective de l'avenir...

Les changements sociaux liés à la vieillesse ne se limitent pas au vieillissement global de la population ou à l'augmentation du nombre de centenaires. Le mouvement en cours, d'ailleurs, ne se poursuivra sans doute pas indéfiniment<sup>1</sup>. Pour la première fois dans un pays développé, a été mesurée cette année une baisse de l'espérance de vie aux États-Unis. Le stress de la vie

urbaine, la dégradation de l'environnement, les effets de l'alimentation industrielle et la dégradation du niveau de vie risquent de faire plafonner les gains d'espérance de vie.

## Changement du cycle de vie

Ce qui est appelé le «vieillessement» est, à bien des égards, un rajeunissement : à âge égal, les individus vivent mieux, sans maladie invalidante, en étant plus actifs, avec un niveau de vie plus favorable que les générations précédentes. C'est donc plus exactement notre rapport à l'âge qui se transforme, à tous les moments de la vie<sup>2</sup>. Il s'individualise en partie, puisque l'état d'esprit de deux personnes du même âge peut être très différent selon qu'elles sont actives ou non, en bonne santé ou non, seules ou entourées, etc. À lui seul, l'âge décrit désormais assez mal la situation d'une personne. Cela se voit dans le débat sur le couperet de l'âge pour les retraites, qui semble absurde et injuste, tant les situations professionnelles et personnelles sont variables malgré l'appartenance à une cohorte commune. Cela apparaît aussi dans le débat sur la distinction entre handicap et dépendance qui fait brutalement passer les personnes d'un dispositif de prise en charge à un autre à 60 ans. Cette inadéquation de l'âge et des situations individuelles constitue d'ailleurs désormais une difficulté des politiques publiques, qui reposent en grande partie sur la catégorisation des ensembles de populations à partir de l'âge. Les mêmes difficultés existent dans les politiques de la jeunesse, avec des seuils très marqués du point de vue des catégories administratives (et la grande césure du passage à la majorité à 18 ans) et des situations personnelles fluides, faites d'aléas et de trajectoires en boucles plutôt que de parcours linéaires. Si l'âge constitue un outil en apparence objectif, il est aussi largement trompeur au sens où il n'appréhende les situations personnelles que de manière approximative.

Notre rapport à l'âge ne change pas seulement «en bout de course» : c'est l'ensemble du parcours de vie qui se transforme dès la naissance et qui redéfinit les étapes, de la jeunesse à la maturité, chaque moment de la vie appelant aujourd'hui des définitions nouvelles. L'adolescence commence plus tôt (l'âge de la puberté est avancé), se prolonge et se diffuse au sein de la vie adulte. Les grands seuils qui marquent l'entrée dans la vie adulte (décohabitation, entrée dans le monde du travail, procréation, etc.) sont désynchronisés, les calendriers se décalent, les temps de loisirs et de travail, d'activité et d'inactivité, interfèrent les uns avec les autres. Cela ne veut pas dire que les étapes disparaissent mais que les parcours ne sont pas synchrones.

L'âge reçoit également une nouvelle signification du fait du décalage de genre. L'écart de l'espérance de vie (à la naissance) entre homme et femme (77,8 pour les hommes en 2009 ; 84,5 pour les femmes<sup>3</sup>) n'est que le signe d'un déphasage qui commence dès la jeunesse. Les

1 > Voir Jacques Vallin et France Meslé, «Espérance de vie : peut-on gagner trois mois par an indéfiniment?», *Population et sociétés*, n° 473, décembre 2010.

2 > Marc-Olivier Padis, «L'âge et les nouveaux parcours de vie», *Esprit*, juillet 2010.

3 > Insee, *Estimations de population et statistiques de l'état civil*, 2010.

**À lui seul, l'âge décrit désormais assez mal la situation d'une personne. Cela se voit dans le débat sur le couperet de l'âge pour les retraites, qui semble absurde et injuste, tant les situations professionnelles et personnelles sont variables.**

4 > Conseil des prélèvements obligatoires, «La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle», téléchargeable sur le site de la Cour des comptes ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

parcours se différencient très vite en raison du rapport aux études (que les filles mènent moins loin, bien que les résultats scolaires soient meilleurs jusqu'au bac), de l'entrée dans la vie active, de l'expérience de la maternité, du partage des tâches domestiques, de l'écart de progression professionnelle. La prise en charge des activités de soin, de la petite enfance à la dépendance, marque plus que jamais les inégalités de genre.

## Solidarités publiques ascendantes et solidarités privées descendantes

Cette relativisation des âges change également les relations entre les générations. Dans le monde de l'État-providence, la solidarité entre les générations s'est réorganisée. En l'absence de transferts sociaux, les enfants devaient soutenir leurs parents dans le grand âge. Les jeunes générations remboursaient ainsi leur dette, et rendaient à leurs aînés ce qu'ils avaient reçu d'eux au cours de leur éducation. En créant des mécanismes collectifs de transferts liés à la protection contre l'inactivité (en cas de maladie, de chômage ou d'entrée dans la retraite), l'État-providence change la signification des échanges : le rapport filial est remplacé par une solidarité entre actifs et inactifs, entre bien-portants et malades. Les transferts socialisés sont simultanés (et non différés) : il ne s'agit plus de rendre ce qu'on a reçu ni simplement de mettre de côté une épargne mais de répartir des cotisations et des prestations en temps réel au sein de la population.

**Le rapport entre cotisations versées et prestations reçues se dégrade lentement, la chute pouvant être plus ou moins forte selon les hypothèses de réforme, ce qui correspond au sentiment diffus de la population.**

De ce fait, il est envisageable de faire des calculs sur les transferts par génération, un exercice auquel le Conseil des prélèvements obligatoires s'est livré en novembre 2008<sup>4</sup>. Il confirme qu'il est difficile de tirer les comptes pour les générations qui ne sont pas encore à la retraite et que seules des projections sont possibles, en imaginant plusieurs scénarios d'évolution du système de financement (avec une grande part d'incertitude en raison de l'absence de consensus fort sur la réforme du système). Mais, dans l'ensemble, le rapport entre les cotisations versées et les prestations reçues se dégrade lentement pour toutes les générations nées après 1930, la chute pouvant être plus ou moins forte selon les hypothèses de réforme, ce qui correspond au sentiment diffus de la population.

Cette dégradation relative de la protection en fonction de l'âge est aggravée par le déséquilibre entre les transferts financiers ascendants (qui vont des actifs vers les inactifs) et les descendants (qui vont des vieux vers les jeunes). En effet, les mouvements ascendants relèvent de la solidarité publique car ils sont liés aux prélèvements obligatoires. Pour autant qu'une évaluation complète soit possible (prenant en compte les cotisations sociales obligatoires et les impôts directs et indirects), ils apparaissent favorables aux générations âgées : les contributions pèsent largement plus sur les actifs que sur les retraités. Ceux-ci sont par ailleurs les premiers uti-

lisateurs du système de soins et ont eu la possibilité de vivre leur vie active (pour les générations nées à partir de 1930) dans la période de reconstruction d'après-guerre et au moment des meilleures années de croissance et d'optimisme historique. Au total, la population de plus de 60 ans, qui représente un cinquième de la population française, reçoit en transfert de retraite et de santé 19 % du revenu national, c'est-à-dire davantage que l'ensemble des autres classes d'âge en dépenses de santé, d'éducation, d'allocations familiales, de *minima* sociaux, de chômage, etc., tandis que les moins de 60 ans (80 % de la population) reçoivent l'équivalent de 17 % du PIB<sup>5</sup>.

En contrepartie, ce sont les transferts familiaux privés, des parents aux enfants ou des grands-parents aux petits-enfants, qui permettent de soutenir les parcours juvéniles et d'éviter, quand le patrimoine familial le permet, une paupérisation des jeunes<sup>6</sup>. Cependant, ces flux privés descendants ne sont pas au niveau des flux publics puisque la somme des aides, donations et héritages ne représente que 5,5 % du PIB (contre 19 % du PIB pour les transferts publics<sup>7</sup>). La quantification de ces transferts familiaux reste difficile, même si elle prend en compte les services informels et le temps de présence aussi bien que les donations et successions. Néanmoins, ces études, qui permettent également des comparaisons européennes<sup>8</sup>, confirment la réalité d'une plus grande solidarité familiale pour aider les jeunes générations à entrer dans la vie active. Si cette solidarité familiale est effective (surtout à des moments clés, comme les études supérieures et la décohabitation), elle est par nature inégalitaire et contribue à amplifier les inégalités au sein de chaque génération. La fiscalité sur les successions et le patrimoine ne permettent pas de rétablir la justice générationnelle.

En outre, les déficits récurrents mettent en doute la survie de notre système de solidarité : le système de retraites, par exemple, va-t-il se maintenir et bénéficier demain à ceux qui commencent à cotiser aujourd'hui ? Avec une entrée plus tardive dans le monde du travail, des parcours plus chaotiques, des interruptions de carrière et des changements d'activité, les taux pleins de cotisation semblent déjà inatteignables pour une grande partie des entrants.

## Les échanges intergénérationnels : un jeu à trois

Une telle analyse en termes d'équité intergénérationnelle a le mérite d'attirer l'attention sur les difficultés de l'entrée des jeunes dans la vie active, difficultés qui fragiliseront à terme l'ensemble des mécanismes de transfert qui reposent sur le travail. Ils encouragent également un discours plus polémique à l'encontre de la génération du baby-boom, qui découvre aujourd'hui progressivement le vieillissement, dont l'ensemble du parcours a été facilité et soutenu par l'État-providence, qui profite aujourd'hui à plein des budgets publics mais qui laisse derrière elle un

**Ce sont les transferts familiaux privés qui permettent de soutenir les parcours juvéniles et d'éviter, quand le patrimoine familial le permet, une paupérisation des jeunes.**

5 > Luc Arrondel et André Masson, «Solidarités publiques et familiales», in Daniel Cohen (dir.), *Une Jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Éditions Rue d'Ulm, 2006, p. 138.

6 > Louis Chauvel, *Le Destin des générations*, PUF, 1998 ; Claudine Attias-Donfut, «Rapports de générations. Transferts intra-familiaux et dynamique macrosociale», *Revue française de sociologie*, n° 41-4, 2000.

7 > Luc Arrondel et André Masson, *op. cit.*

8 > Voir Claudine Attias-Donfut et Jim Ogg, «Évolution des transferts intergénérationnels : vers un modèle européen ?», *Retraite et société*, 2009/2, n° 58.

9 > Marc-Olivier Padis, « Relations intergénérationnelles : les nouvelles dépendances », *Esprit*, n° 366, juillet 2010.

10 > André Masson, *Des liens et des transferts entre les générations*, Éditions de l'EHESS, 2009.

11 > Voir Serge Audier, *La Pensée solidariste. Aux sources du modèle social républicain*, PUF, coll. « Le lien social », 2010.

système endetté et fragilisé. En objectivant ces déséquilibres, une « guerre des âges » ou un nouveau « conflit des générations » pourraient être encouragés, opposant des jeunes actifs, frappés de plein fouet par l'entrée dans le monde postindustriel, dont les parcours ne se font pas selon les normes de l'État-providence (emploi stable, progression continue des carrières, etc.) aux générations d'aujourd'hui inactives, dont le revenu est garanti par des caisses dont le déficit chronique sera pris en charge par les nouveaux entrants<sup>9</sup>. Ce type de calcul, s'il permet de mettre en lumière des déséquilibres sociaux dont on ne veut guère parler, reste incomplet et, de ce fait, contestable. Il est en effet possible de donner une photographie des transferts entre générations tels qu'ils fonctionnent actuellement. Mais pour déterminer s'ils sont inéquitables, il faudrait pouvoir faire un bilan de l'ensemble des échanges par générations, c'est-à-dire se placer dans une position temporelle qui nous est inaccessible<sup>10</sup>. Les tendances actuelles ne sont pas bonnes mais l'heure n'est pas au bilan. Il faudrait de plus mettre au crédit des générations âgées les inventions, découvertes, transmissions de patrimoine, services publics, infrastructures qui contribuent aujourd'hui au bien-être des jeunes générations, etc., et à leur débit la dégradation de l'environnement, du climat, la consommation des matières premières non renouvelables... L'impossibilité d'un tel bilan comptable nous incite donc à retrouver l'inspiration de la première philosophie sociale de la République, le solidarisme<sup>11</sup>.

**Le circuit de la dette fonctionne en trois temps : on ne rend pas à ses parents ce qu'on a reçu d'eux, on le transmet à ses enfants. Ce n'est pas du donnant-donnant, c'est un passage de témoin.**

Celle-ci considérerait qu'à une représentation en termes de conflits sociaux, il fallait substituer une pensée de la dette, dette constituée par les biens (y compris immatériels) que les générations avant nous ont accumulés : nous entrons dans l'existence démunis de tout mais entourés d'un monde que nous n'avons pas créé et que nous devons à notre tour transmettre à nos héritiers. Il n'est donc pas possible de mettre en équation ce que deux générations se doivent en comptabilisant combien les parents et les enfants ont reçu et donné. Le circuit de la dette fonctionne en trois temps : on ne rend pas à ses parents ce qu'on a reçu d'eux, on le transmet à ses enfants. Ce n'est pas du donnant-donnant, c'est un passage de témoin. On donne parce qu'on a reçu, on reçoit parce qu'on donnera à son tour.

La génération présente ne rembourse donc pas la précédente autrement qu'en prenant en charge celle qui suit. La question n'est donc pas de savoir si les jeunes rendent à leurs aînés ce qu'ils ont reçu, ni s'ils recevront autant qu'ils ont donné mais si l'échange social permet de passer un héritage de ceux qui ne sont plus là vers ceux qui ne sont pas encore nés. Il faut la pérennité de l'État pour organiser le transfert et l'équilibre dans le temps d'un échange dont le terme est toujours différé. ■

# Rétablir la confiance des jeunes générations

**Inquiets de cotiser à un système de retraites dont ils ne sont pas sûrs de pouvoir bénéficier à leur tour, les jeunes doivent pouvoir participer à la réflexion collective sur les réformes de ce système.**

**R**éforme Balladur en 1993, réforme Jospin en 1999, réforme Fillon en 2003, réforme Woerth en 2010...

Un jeune cotisant commençant sa carrière aura vu, toute sa vie durant, les retraites soumises à un perpétuel chantier.

Les discours alarmistes sur l'impossibilité d'assurer la pérennité des régimes justifient la modification des modalités de calcul qui obligeront les futurs pensionnés à cotiser un peu plus longtemps pour toucher des pensions légèrement inférieures. À travailler plus pour gagner moins, en quelque sorte.

## Un débat sur les retraites incomplet

**Les exclus du débat.** Les plus jeunes cotisants, au nom de qui les réformes sont toujours menées, sont dans le même temps tenus éloignés du débat : quasi absents des troupes déjà clairsemées des syndicats, totalement absents du Parlement (le plus jeune député de France a 34 ans), du gouvernement et, bien évidemment, des conseils d'administration des institutions paritaires ou des instances de réflexion. Songeons, par exemple, que les membres du Conseil d'orientation des retraites (COR), dans leur immense majorité, ont déjà atteint l'âge de liquidation de leur propre retraite.

Sans doute cet inégal accès à la représentation politique et aux centres de décision en recoupe-t-il d'autres, et non des moindres : toutes ces instances font égale-

**Lionel Primault,**

Coordinateur des collectifs  
Jeudi noir et Génération précaire.

ment bien peu de place aux femmes, aux immigrés, aux travailleurs sans diplôme ni qualification. Comme dans bien d'autres domaines, ce sont de vieux hommes blancs, diplômés et ayant connu de belles carrières professionnelles qui peuvent le mieux exprimer leur opinion sur un système qui, justement, avantage particulièrement les vieux hommes blancs, diplômés et ayant connu de belles carrières professionnelles.

Il faut être un homme pour proposer une majoration de pension de 10%, nette d'impôts, pour les retraités qui ont eu au moins trois enfants, quand on sait à quel point, jusqu'à présent en tout cas, la parentalité a peu perturbé les carrières des hommes, qui ont laissé les femmes subir des interruptions de carrières pour élever leurs enfants.

**La totalité des réformes entreprises depuis vingt ans ont sous-évalué les déficits à venir car elles reposaient sur les hypothèses d'une croissance économique soutenue, d'un faible taux de chômage et/ou d'une forte augmentation des salaires.**

Il faut être français pour imposer aux anciens travailleurs immigrés une obligation de résidence en France pour bénéficier des mêmes droits que les autres retraités, quand on sait que toute leur carrière et toute leur vie en France ont été justement organisées en vue de leur retour dans leur pays d'origine.

Il faut enfin être un enfant du baby-boom pour voir comme seule sortie de « crise » le rétablissement de conditions économiques qui ont bel et bien disparu depuis plus de trente ans. Car les retraites, en tant que salaires socialisés, dépendent avant tout des conditions économiques : taux de croissance, taux d'emploi, partage de la valeur ajoutée, taux de prélèvements sociaux. Or, la totalité des réformes entreprises depuis vingt ans ont sous-évalué les déficits à venir car elles reposaient sur les hypothèses d'une croissance économique soutenue, d'un faible taux de chômage et/ou d'une forte augmentation des salaires. En somme, elles reposaient sur un retour des Trente Glorieuses, considérant comme des incidents temporaires des conditions économiques pourtant durablement installées.

**Le fantasme de l'Âge d'or.** Ainsi, le scénario de base établi par le COR en 2007 pour calculer les perspectives financières des régimes de retraites se fondait-il sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% en 2015 ! Et encore formulait-on alors deux autres hypothèses, l'une, « optimiste » avec un chômage à 3% et l'autre, « pessimiste », avec un chômage à 7%. Pour retrouver de tels taux, il faudrait remonter à 1981 (7%), voire 1975 (4,5%) et il faudrait se plonger dans les livres d'histoire pour retrouver des taux à 3%. Il aurait pourtant suffi que ces hypothèses soient formulées devant des jeunes chômeurs ou précaires pour provoquer l'hilarité et obliger le COR à envisager comme possible la persistance d'un taux de chômage à plus de 10%. De même pour les perspectives de croissance du PIB, la possibilité d'une croissance proche de zéro, voire négative, ne faisant visiblement pas partie des hypothèses envisagées.

Sans doute pour ajouter à l'effet comique, le 8<sup>e</sup> rapport du COR de 2010 prenait-il soin d'ajouter, p. 10 : « Sans prétendre couvrir tout le champ des possibles – en particulier, la possibilité d'un scénario avec

un taux de chômage plus élevé à long terme et/ou une croissance de la productivité plus faible [...] –, les trois scénarios retenus sont apparus suffisamment diversifiés pour justifier des discussions de politique économique et pouvoir exprimer des visions différentes sur la sortie de crise.»

1 > Cf. D. Reynié, «La jeunesse mondialisée et le paradoxe français», *La Revue de la CFDT*, n° 104, p. 4-10.

Dans l'attente du retour de l'âge d'or et dans l'impossibilité d'agir sur des paramètres économiques fondamentaux qui assureraient le rééquilibrage des régimes, les réformes qui se sont succédé depuis vingt ans se sont contentées des seuls paramètres à leur portée, dans une logique de rationnement plutôt que de réforme : taux et durée de cotisation, montant des pensions servies et à servir. Et encore serait-il plus juste de limiter la liste aux seuls paramètres visant les plus jeunes ; en réalité, ce sont surtout la durée de cotisation et le montant des pensions à servir qui ont fait office de variables d'ajustement. Seule exception notable – et de taille –, la réforme Balladur de 1993, qui a indexé la revalorisation des pensions non plus sur les salaires mais sur le coût de la vie.

## La désespérance des jeunes

Pourtant, les plus jeunes sont confrontés à des situations d'emploi, de revenus, de vie quotidienne et à des perspectives d'avenir qui, à elles seules, justifieraient que leur avis soit pris en compte. Premières victimes du chômage et, plus encore, du sous-emploi, de la précarité, de la dévalorisation des diplômés et de la multiplication des stages, les jeunes Français sont parmi les plus pessimistes du monde et ont des raisons objectives de l'être. On leur impose une augmentation de la durée de cotisation ? Encore faudrait-il qu'ils cotisent.

**Une défiance envers le système.** Une étude sociologique intitulée «Les jeunes face à leur avenir», menée sous la direction d'Anna Stellingger (Fondapol, 2008), soulignait le caractère particulièrement pessimiste de la jeunesse française<sup>1</sup>. Elle relevait : «Si ce manque de confiance dans l'avenir rejoint une réalité objective de moindres opportunités des jeunes générations françaises d'aujourd'hui par rapport aux précédentes, cette attitude est doublée d'une défiance généralisée vis-à-vis des institutions. [...] Il existe donc une sorte de décalage entre les aspirations des jeunes, leurs conditions de vie effectives et des modèles sociaux et politiques qui semblent ne plus leur correspondre.»

Sur la question particulière des retraites, les nombreux sondages réalisés en 2010 lors de la réforme des retraites sont tout à fait éloquentes. Si la crainte s'avérait alors générale sur le montant des pensions, elle était particulièrement prononcée chez les plus jeunes. Selon un sondage IFOP de janvier 2010, 75% des 18-24 ans ne croyaient pas à la possibilité de toucher une retraite satisfaisante.

Pire, selon un sondage TNS Sofres publié en juin 2010, 83% des 25-34 ans n'auraient pas confiance en l'avenir des retraites par répartition

**Premières victimes du chômage et, plus encore, du sous-emploi, de la précarité, de la dévalorisation des diplômés et de la multiplication des stages, les jeunes Français sont parmi les plus pessimistes du monde.**

et s'imaginent qu'ils vont devoir épargner (au moins 100 euros par mois) pour compléter leur retraite. D'ailleurs, toujours selon TNS-Sofres (juillet 2011), 51 % des 25-34 ans prévoient d'épargner dans des systèmes de retraite individuels ou ont commencé à le faire.

Deux ans après la réforme de 2010, pourtant censée assurer la pérennité des régimes de retraites, le couperet tombe : « Les sondages réalisés pour la direction de la recherche et des études de la Sécurité sociale montrent que les jeunes sont les plus favorables pour ajouter au système de retraite obligatoire, un complément d'assurance ou d'épargne individuelle : 52 % parmi les 18-25 ans contre 36 % pour les 46-55 ans. » (*La Tribune*, 3 janvier 2012).

**Les compagnies d'assurances ont fourbi leurs armes et sont prêtes à prendre le relais, avec les outils de communication massifs que l'on connaît, pour proposer des retraites individuelles par capitalisation.**

En 2001, Louis Chauvel écrivait dans *Libération* : « Le problème central de la société française d'aujourd'hui, c'est la question de la transmission, du legs collectif et politique d'un système social et démocratique dont les nouvelles générations sont, de fait, massivement exclues. Il sera difficile de l'aborder dans le débat de 2002 : l'échéance est courte et la question fâcheuse. Mais en 2007, alors que les baby-boomers transiteront massivement vers la retraite, lorsque la question de la succession politique se posera avec une acuité rare, lorsque l'on se rendra compte, par ailleurs, que des institutions et des entreprises entières n'ont pas anticipé le creux générationnel ni renouvelé leur population depuis trente ans, il sera peut-être trop tard. » Sans doute le pronostic de Louis Chauvel était-il un peu trop précoce, car les baby-boomers sont toujours au cœur de la décision publique. Cependant, l'analyse reste pertinente et d'une cruelle actualité. Nous touchons là un point essentiel qui devra guider les partenaires sociaux lors de la prochaine négociation sur les retraites. Une génération de citoyens arrive, qui aura grandi avec l'idée que les retraites obligatoires par répartition sont obsolètes et incapables à terme d'assurer un revenu de remplacement suffisant.

**La contre-offensive des assurances privées.** Dans le même temps, les compagnies d'assurances ont fourbi leurs armes et sont prêtes à prendre le relais, avec les outils de communication massifs que l'on connaît, pour proposer des retraites individuelles par capitalisation. Qu'on songe, par exemple, que face aux 260 milliards de cotisations retraite, le marché de l'assurance vie représente déjà une collecte annuelle de 144 milliards d'euros. En 2010, alors que se négociait la mise à jour des paramètres de calcul des retraites, les groupes Malakoff-Médéric et CNP préparaient, sous la direction de Guillaume Sarkozy, frère du président de la République, la création d'une filiale dédiée à l'épargne retraite<sup>2</sup>. Ils estimaient que le marché actuel de l'épargne retraite (27 milliards d'euros) pouvait croître en dix ans jusqu'à 110 milliards d'euros, au fur et à mesure que se révéleront les baisses déjà prévues des taux de remplacement. Il suffira alors aux assureurs de proposer « une offre simple et complète [...] en rupture par rapport à l'existant » qui présenterait aux

2 > [www.politis.fr/IMG/pdf/Projet\\_CNP-CDC-Mederic.pdf](http://www.politis.fr/IMG/pdf/Projet_CNP-CDC-Mederic.pdf).

salariés «le dispositif le plus approprié à leur situation personnelle». Rentabilité de l'affaire? Au moins égale à 10% par an, promettaient-ils à leurs actionnaires.

Qu'on y prenne garde : les esprits sont préparés et les acteurs sont en place pour un gigantesque mouvement de réaction néolibérale, qui solderait plus rapidement qu'on le croit une grande partie de notre système de redistribution. Un scénario à la polonaise, tel qu'ont entrepris les pays d'Europe centrale après la chute du rideau de fer, lorsqu'ils ont basculé en quelques mois vers l'économie libérale en soldant toute leur protection sociale comme un souvenir poussiéreux de l'ère soviétique.

L'avenir de notre système de protection sociale, et en particulier celui de nos régimes de retraite, se jouera sur une question de confiance. On ne peut durablement demander à des cotisants de verser plus du quart de leurs revenus dans des régimes de retraite si on ne leur apporte pas la certitude qu'ils en bénéficieront eux aussi le moment venu, et pour un montant correct.

L'impression d'être pris dans un système pyramidal à la Madoff revient souvent pour ceux qui ont le sentiment de payer aujourd'hui les engagements intenablement qui ont été pris hier. À l'amertume de se sentir floués s'ajoutent le désarroi d'avoir bien peu d'influence sur le débat et le fait d'avoir d'autres priorités en tête : assurer d'abord sa propre survie, son insertion professionnelle, avoir un logement autonome...

**Les exemples de réformes réussies à l'étranger sont le résultat de plusieurs années de débat public. Il s'agit de définir en commun le sens même de la retraite pour en arrêter les grands objectifs.**

## Vers une réflexion collective

Sans doute faudra-t-il d'abord faire un effort de pédagogie car les difficultés, bien réelles, pour assurer la pérennité des retraites sont néanmoins exagérées, amplifiées – par intérêt ou idéologie – et méritent d'être mieux cernées. Nous pouvons jouir en France d'une espérance de vie, et plus particulièrement d'une espérance de vie en bonne santé, parmi les plus élevées au monde. Ce motif de fierté est à porter au crédit de notre système de protection sociale. Pour en avoir hérité, nous avons fini par oublier que cette protection sociale est d'abord une conquête qui doit être défendue. Mais qui doit être également remise en question et adaptée aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle. Les cotisants les plus jeunes doivent participer à la réflexion sur l'avenir des retraites, et doivent en percevoir l'intérêt pour eux-mêmes. C'est à cette seule condition qu'ils sauront les défendre.

Les débats déjà ouverts sur les modalités de calculs (annuités, points ou comptes notionnels) sont en réalité ouverts trop tôt et éclipsent les questions de fond qui devraient être posées préalablement. On le répète souvent, les exemples de réformes réussies à l'étranger sont le résultat de plusieurs années de débat public. Il s'agit de définir en commun le sens même de la retraite pour en arrêter les grands objectifs. Les modalités de calcul viendront après. Il semble pourtant que certains objectifs incontournables se lisent déjà en creux dans le contre-projet des assureurs :

rendre le système plus lisible, réduire le nombre de régimes, clarifier l'articulation entre régimes de base et régimes complémentaires et, surtout, permettre à chaque cotisant d'estimer chaque année le montant de sa pension future. De même, l'équilibre des régimes devra être assuré et ce même en l'absence d'un retour rapide au plein emploi, même avec une croissance atone. Il faudra inventer un système plus personnalisable, qui accorderait non seulement à chaque bénéficiaire une progression suivie des droits à pension quel que soit son régime social, mais qui lui permettrait d'arbitrer assez largement entre durée de cotisation, taux et niveau de pension.

Les retraites ont été inventées et développées pour faire face à la question du vieillissement, synonyme d'invalidité, des travailleurs. À quelle problématique devront-elles répondre au siècle prochain, alors que retraite et invalidité ne coïncident généralement plus? À l'heure où le plein emploi n'est plus qu'un lointain souvenir, cette réflexion qui s'ouvre pourrait être l'occasion pour la société française de s'interroger sur le travail, son partage, la place qu'il occupe dans la vie de chacun. Une réflexion sur l'articulation entre travail libre, travail salarié, temps libre, tout au long de la vie. ■

# Les modalités de la transition

**E**n quoi la question de la transition est-elle l'un des principaux défis pour construire une réforme systémique des retraites qui soit juste et pérenne ?

**La seule issue viable pour la sauvegarde des retraites par répartition consisterait dans une série de réformes systémiques majeures. Mais comment négocier le passage d'un système à l'autre ? Avec quels outils et selon quelle temporalité ? Quelques pistes de réflexion.**

**Antoine Bozio,**  
Directeur de l'Institut  
des politiques publiques (IPP),  
École d'économie de Paris.

Aujourd'hui, le système de retraite est opaque et trop compliqué, ce qui pénalise les salariés car ils ne peuvent faire les bons choix de carrière et de départ en retraite. La situation est également difficile à gérer pour les entreprises et les décideurs publics. Il importe donc d'envisager une réforme systémique pour donner de la visibilité aux salariés sur le long terme. Définir la transition reste difficile car même sur une période courte – à l'échelle d'un système de retraite – de dix à vingt ans, sa mise en œuvre risque de s'avérer complexe, dans l'hypothèse où l'ancien et le nouveau système de retraite se chevaucheraient. S'entendre sur un système rénové, unifié, sur lequel tout le monde soit d'accord, implique de réfléchir à la meilleure façon de passer du point de départ au point d'arrivée. Finalement, qui seront les gagnants et les perdants ? Nous devons accepter de mettre cette question en lumière. Si les gagnants sont les groupes de personnes que nous cherchons à aider dans cette réforme, les voir immédiatement gagnants pourrait s'avérer positif. À l'inverse, si les perdants sont ceux qui dans le système précédent étaient trop largement gagnants, la transition rapide constituerait un rééquilibrage. Dans ce cas, une transition rapide permettrait aussi d'être plus juste. Les personnes aux carrières

longues pourraient être gagnantes tout de suite. Il faut donc considérer la possibilité d'une transition relativement brève.

Dans le cas d'une transition longue, les personnes qui se trouvent au milieu de leur carrière devraient rester dans l'ancien système. Si le choix est fait d'une réforme dans vingt ans, il ne faut pas qu'il y ait un chevauchement entre l'ancienne et la nouvelle architecture car certaines générations se trouveraient confrontées à plusieurs systèmes de retraite en même temps. L'idée d'une simplification du système qui passerait par une période de complexité encore plus grande s'avère largement critiquable.

Une autre solution serait de ne pas organiser une réforme systémique avec un changement d'architecture et une période de transition mais d'appliquer la réforme de façon incrémentale. Cela signifierait de commencer la réforme par petits blocs ou segments, en commençant par modifier chaque élément du système pour arriver à terme à une réforme unifiée. Cela me semble très difficile. Comme en matière fiscale, accepter de faire une réforme de grande ampleur apparaît parfois plus efficace.

### *Comment continuer à faire converger les régimes tout en imaginant une période de transition dans l'hypothèse d'une réforme systémique ?*

Il est possible de garder le système tel qu'il est et de préparer une réforme d'ensemble d'un point de vue administratif en mettant en place un système informatique centralisé qui renseigne correctement sur les régimes d'affiliation et les droits. Nous devons développer la capacité administrative à enregistrer les droits avec précision sur toute la carrière. Cette première étape permettrait de calculer l'ensemble des droits acquis dans tel ou tel régime où la carrière est incomplète, ce qui n'est pas connu aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'harmoniser les règles mais d'harmoniser les outils informatiques et de gestion. Le constat de l'empilement des régimes amènerait ensuite à imaginer la réforme à faire. Une telle situation permettrait de tester plus facilement les montants de pension perçus selon les situations. Cela ferait avancer la réflexion sans parler nécessairement d'harmonisation.

### *Comment prendre en considération les objectifs de pérennité du financement et de justice sociale dans le schéma que vous décrivez ?*

Il est préférable de procéder de façon incrémentale car une réforme rapide à l'heure actuelle engendrerait un grand stress. Nous avons besoin de nous donner du temps sans savoir au préalable quelle sera l'évolution du système. Nous pouvons imaginer une perspective sur dix ans pour bien réfléchir au système le plus pertinent à construire. Un bon système de retraite ne devrait pas annoncer à des salariés les modifications des règles du jeu l'année précédant leur départ en retraite.

Sur le système en tant que tel, il n'existe pas de consensus. Avec Thomas Piketty<sup>1</sup>, nous avons fait la proposition d'une formule de type

**Nous pouvons imaginer une perspective sur dix ans pour bien réfléchir au système. Un bon système de retraite ne devrait pas annoncer à des salariés les modifications des règles du jeu l'année précédant leur départ en retraite.**

1 > A. Bozio, T. Piketty, *Pour un nouveau système de retraite*, Coll. du Cepremap, éd. Rue d'Ulm, 2008.

comptes notionnels. Il y a deux composantes dans le système français : l'une, contributive, offre un revenu de remplacement proportionnel aux salaires perçus puisqu'il est la résultante de droits accumulés par des cotisations sur les salaires ; l'autre composante est une redistribution sur l'ensemble du cycle de vie pour garantir aux salariés de revenus modestes ou modérés une retraite plus élevée que ce qu'ils pourraient obtenir dans le cadre uniquement contributif, avec un objectif de justice sociale.

Il faudrait séparer les deux, la partie contributive et la dimension non contributive. Il est difficile de construire un ensemble cohérent sans pénaliser les salariés aux parcours de carrières très différents. Il est important de s'adapter à ceux qui ont connu des chocs dans leur parcours professionnel, de redistribuer vers ceux qui ont eu des salaires faibles. Il est donc nécessaire de mesurer les droits pour corriger ces inégalités de retraite, en concevant ces deux aspects de façon séparée.

Le constat est partagé quant à l'illisibilité du système. Les réformes elles-mêmes ont été faites de façon non transparente. Elles n'ont donc pas été comprises. Les réformes conduites ont eu des impacts redistributifs dont nous ne nous sommes pas rendu compte. La démocratie sociale n'a pas pu s'y opposer car le système était incompréhensible. D'où la nécessité de rendre le système transparent à l'avenir.

La question de la redistribution pose celle de la correction des inégalités. Avec une réforme incrémentale, nous sommes liés au système actuel. Les réformes paramétriques actuelles contraignent les salariés et créent des inégalités. Or, la retraite doit être un élément de stabilité contre les chocs de la vie professionnelle et de la longévité.

*Est-ce que dans le cadre d'une réforme systémique, la transition dépend de la technique de répartition utilisée (annuités, par points ou comptes notionnels) ?*

Les comptes notionnels replacent le régime de retraite dans l'idée d'un périmètre étendu au pays tout entier. Si cette technique est choisie, cela signifie que le choix d'une réforme universelle aura déjà été fait car il serait préjudiciable de l'appliquer seulement sur une partie de la population ou des salariés. Nous préconisons avec T. Piketty de tendre vers un système universel.

Si cela n'est pas l'option choisie, quels régimes voulons-nous rapprocher ? Par exemple, pour les régimes complémentaires, il faut faire converger les régimes et rester dans un système par points. Le rapport du COR qui évoquait les questions de mise en place d'une réforme systémique imaginait une unification soit horizontale soit verticale : garder un étage de base ou fusionner, pour les salariés du privé, la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) et les régimes complémentaires Arrco et Agirc. Je ne suis pas convaincu par ces approches. Il n'est pas judicieux de créer davantage de régimes pour le secteur public en y ajoutant un étage complémentaire. Avec un plafond de la Sécurité sociale bas et un complément

**Les réformes  
conduites ont  
eu des impacts  
redistributifs  
dont nous ne  
nous sommes pas  
rendu compte. La  
démocratie sociale  
n'a pas pu s'y  
opposer car le  
système était  
incompréhensible.**

Arcco important, l'essentiel de la population a déjà plus d'un régime. Il est là le problème à résoudre. *A minima*, l'harmonisation Agirc-Arcco serait constructive et salubre pour éviter les effets de statuts. Le problème de la coexistence de régimes de base en annuités et de régimes complémentaires par points oblige à réfléchir à la façon d'aller plus loin. La question essentielle est donc la suivante : comment concevoir le bon système de retraite ?

***Comment faire en sorte qu'une réforme systémique puisse redonner confiance à l'ensemble des générations, y compris aux plus jeunes ?***

Plus nous ferons une réforme dont la période de transition sera courte, plus les générations proches de la retraite devront faire un effort intense par rapport aux générations plus jeunes. Une réforme mise en place plus rapidement serait moins défavorable aux plus jeunes générations. Quel que soit le système de retraite, le pic du papy-boom, qui n'a pas bien été géré, devra être payé. Dans un objectif d'équité intergénérationnelle, il n'est pas possible de faire autrement que de répartir cette charge. Le choix de la durée de la transition a un impact sur les générations qui devront financer cette bosse démographique.

***N'oublions pas que les évolutions démographiques sont également favorables aux jeunes générations puisqu'elles passeront en moyenne plus de temps en retraite, ce qui est positif.***

N'oublions pas que les évolutions démographiques sont également favorables aux jeunes générations puisqu'elles passeront en moyenne plus de temps en retraite, ce qui est positif. Néanmoins, il est vrai que pendant la période de croissance durant laquelle la génération du baby-boom était active, il n'a pas été prévu de provisionner le surplus de cotisations de cette période. En conséquence, ce manque de réserves est en partie reporté sur les plus jeunes générations, ce qui leur est défavorable. Or ce n'est pas seulement aux jeunes de payer, mais aussi aux retraités qui perçoivent des revenus du patrimoine et peuvent contribuer efficacement. D'où l'intérêt d'isoler la partie contributive dans un système par comptes notionnels. Ainsi, les jeunes salariés ne seraient pas les seuls à être mis à contribution. Tout le monde s'acquitterait de la dette nationale liée au papy-boom.

***Deux solutions extrêmes semblent impraticables : la transition immédiate et celle qui concerne seulement les nouveaux entrants sur le marché du travail. Qu'en pensez-vous ?***

Si la réforme ne s'applique qu'aux nouveaux entrants, cela signifie que pour tous les autres, il n'y a ni justice ni transparence. L'Italie a établi les comptes notionnels en deux ans, en les appliquant pleinement aux seuls nouveaux entrants sur le marché du travail : elle a dû faire marche arrière. Il vaut mieux rester dans le cadre existant que de procéder de la sorte. Le deuxième pôle extrême serait d'envisager une réforme dans cinq à huit ans. Il me semble que cela pourrait être faisable car les gens auraient le temps de comprendre comment cela fonctionne. Néanmoins, le passage en tant que tel d'un système à l'autre serait effectivement brutal.

Je crois qu'il importe de se laisser du temps pour prévoir une réforme systémique, quitte à aller assez vite dans sa mise en place, plutôt que

d'organiser trop rapidement une transition sur une période de vingt ans. Le problème n'est pas le changement du mode de calcul de pension mais la brutalité du changement. Lorsqu'ils sont à moins de cinq à huit ans de la retraite, les salariés ont fait des choix dans leurs carrières en fonction de cette échéance, et il ne leur est plus possible de modifier leurs choix. Il est préférable de bien préparer leur passage à la retraite en vérifiant les pensions et en calculant leurs droits.

Les réformes à court terme ne permettent pas d'aller vers une clarification du système. Tous les cinq ans, il faut recommencer. Il serait plus intéressant de discuter aujourd'hui d'une réforme qui commencerait à s'appliquer dans dix ans. Il serait dommage de remettre à plus tard la discussion d'une réforme systémique. Celle-ci demande du temps. La préparer notamment par les outils informatiques permettrait de poser des jalons pour que les salariés aient une prévision de retraite fiable. Cela permettrait de dévoiler les incohérences du système. Une réforme en trois mois ne peut pas être ambitieuse car elle n'autorise qu'un changement de paramètres. ■

*Propos recueillis par Yves Canevet et Fabienne Doutaut*

## Pénibilité

## La prise en compte de la pénibilité dans le cadre d'une réforme systémique des retraites

Les mesures prévues par **la loi de 2010** en matière de compensation de la pénibilité ne prennent pas en compte les inégalités d'espérance de vie. Elles se contentent de **compenser par un dispositif de départ anticipé à 60 ans, dont les conditions d'accès sont restrictives, certaines situations d'incapacité de travail**. Sont concernés les seuls salariés déjà reconnus comme atteints d'une maladie professionnelle ou victimes d'un accident du travail, et qui sont en plus dans une situation d'incapacité de travail. Cette incapacité doit être soit supérieure à 20%, soit comprise entre 10% et 20% et consécutive à une exposition à un facteur de pénibilité précisé par la loi pendant une durée minimale de 17 années. **Les effets différés de la pénibilité ne sont donc pas reconnus**. Or la réduction de l'espérance de vie se manifeste bien souvent après le départ en retraite.

Par ailleurs **le volet préventif ne revêt pas d'originalité par rapport aux autres risques professionnels**. En particulier il n'incite pas à l'anticipation des parcours professionnels pour les salariés occupant des métiers pénibles et ne met pas en place une réelle conservation des données individuelles des expositions professionnelles qui devrait logiquement être assurée par les caisses régionales d'assurance retraite.

Loin de la confusion entre incapacité et pénibilité qui caractérise la loi de 2010, **une réforme systémique des retraites permettrait une véritable prise en compte de la pénibilité**, à la fois en termes de prévention en cours de parcours professionnel et de réparation au moment du départ à la retraite.

**Un système de retraite en points ou en comptes notionnels qui conserverait le paramètre de durée de cotisation**, notamment pour définir certains éléments de solidarité, permettrait ainsi de combiner, au moment même de l'exposition du salarié à un ou plusieurs facteurs de pénibilité : l'inscription de cette exposition au compte de l'assuré, le versement par l'employeur d'une cotisation au titre de la pénibilité, la possibilité d'enregistrer une réduction de la durée de carrière par rapport à la durée d'assurance correspondant à une carrière complète.

**L'inscription de cette exposition au compte de l'assuré** permet d'en garder la trace exacte, et fournira par ailleurs les éléments utiles à la définition d'une cartographie précise des entreprises générant des pénibilités. Une prise en compte véritablement intégrée de la pénibilité au système de retraite ne peut se concevoir sans une inscription au compte de l'assuré.

**Le versement par l'employeur d'une cotisation au titre de la pénibilité** serait liée aux risques directement engendrés par l'entreprise au détriment du salarié. On peut également imaginer qu'une partie de cette cotisation soit mutualisée entre secteurs professionnels voire au titre de la solidarité nationale.

**L'attribution au salarié de droits spécifiques au titre de la retraite** serait financée par la surcotisation versée compte tenu de l'exposition à la pénibilité. Ces droits permettraient à l'assuré de **bénéficiaire d'un départ à la retraite anticipé** avec un montant de pension inchangé par rapport à un salarié qui aurait eu la même carrière sans exposition à un facteur de risque. On peut par exemple imaginer que la réduction de la durée de carrière serait calculée sur la base d'une année d'activité en moins pour dix années d'exposition à un facteur de risque.

Dans un tel système de retraite, la **pénibilité peut ainsi être enregistrée très directement** sur le compte du salarié, **ouvrir des droits de façon lisible et transparente**, avec un **financement clairement identifié**, tout en incitant les employeurs à la **prévention des risques**.

*Patrick Pierron, secrétaire national responsable de la politique de la santé au travail.*

7<sup>e</sup> rapport  
du COR**Retraites : annuités, points ou comptes  
notionnels ? Options et modalités techniques**

Fin 2008, le Parlement a demandé au COR (Conseil d'orientation des retraites) d'établir un rapport sur « les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime par points, soit par un régime de comptes notionnels de retraite fonctionnant l'un comme l'autre par répartition. »

Ce document a été publié en janvier 2010. Il montre qu'un changement de système de retraite est techniquement possible, quoique complexe. Un tel changement serait compatible avec le maintien des éléments de solidarité du système. Il nécessiterait cependant un temps long de préparation et de mise en œuvre.

Un des enseignements majeurs du rapport concerne l'existence, au cœur même du système actuel, de certaines redistributions à l'envers qui sont défavorables aux salariés les plus modestes. Il s'agit notamment du mode de calcul de la durée d'assurance qui désavantage les carrières longues, ou encore de la détermination du salaire de référence sur les vingt-cinq meilleures années de carrière, un mécanisme qui favorise surtout les carrières ascendantes. Le système de retraite français est ainsi handicapé par l'existence d'inégalités creusées par le mode de calcul des pensions.

Le document présente les différentes techniques de calcul des droits à la retraite dans un système en répartition et fait apparaître les principales caractéristiques des régimes en points ou en comptes notionnels. Les droits y sont calculés en fonction du taux de cotisation et inscrits respectivement sur un compte en points ou en euros, tout au long de la carrière :

- les régimes en points et en comptes notionnels peuvent s'avérer plus lisibles que les régimes en annuités car chaque point (ou chaque euro de cotisation dans les régimes notionnels) donne lieu à un supplément de pension ;

- un changement de technique de calcul des retraites ne serait pas neutre du point de vue des redistributions opérées par le cœur du système de retraite. Les simulations réalisées par la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) indiquent que le passage à un régime en points, à niveau de solidarité inchangé, améliorerait le montant de la pension des salariés qui ont de basses pensions dans le régime en annuités ;

- les comptes notionnels ont la particularité d'ajuster le calcul des pensions en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, de telle sorte que, pour chaque génération, la somme des cotisations versées est égale à la somme des prestations perçues. Ainsi, chaque génération finance elle-même l'allongement de la vie dont elle bénéficie. Le système tend à revenir vers l'équilibre financier à long terme ;

- tous les éléments de solidarité des régimes en annuités sont transposables dans les régimes en points ou en comptes notionnels. Tous les

points ou toutes les cotisations inscrits sur le compte personnel du salarié augmentent effectivement le montant de sa pension ;

– le prolongement de la durée d'activité est encouragé dans les régimes en points et plus encore dans les régimes en comptes notionnels ;

– l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du baby-boom constitue un choc démographique qui affecte tous les systèmes en répartition quelle que soit la technique utilisée (annuités, points ou comptes notionnels).

Les modalités de transition d'un régime en annuités vers un régime en points ou en comptes notionnels sont diverses. Entre une transition immédiate ou sur quarante ans, des formules intermédiaires sont possibles. Il peut s'agir soit de faire coexister les deux systèmes pendant toute la période de transition soit d'opérer un basculement dans le nouveau régime à une date suffisamment lointaine pour garantir les droits des salariés proches de la retraite.

Pour la CFDT, le septième rapport du COR constitue un élément important à verser au débat sur une réforme systémique des retraites.

*Yves Canevet, secrétaire confédéral en charge des retraites.*

**Vous pouvez consulter le rapport dans son intégralité sur le site internet du Conseil d'orientation des retraites: <http://www.cor-retraites.fr>**

## Réforme système des retraites

### Article 16 de la loi du 9 novembre 2010

I. À compter du premier semestre 2013, le Comité de pilotage des régimes de retraite organise une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse.

Parmi les thèmes de cette réflexion, figurent :

1° les conditions d'une plus grande équité entre les régimes de retraite légalement obligatoires ;

2° les conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels, dans le respect du principe de répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ;

3° les moyens de faciliter le libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur cessation d'activité.

II. En s'appuyant sur un rapport préparé par le Conseil d'orientation des retraites, le Comité de pilotage des régimes de retraite remet au Parlement et au Gouvernement les conclusions de cette réflexion dans le respect des principes de pérennité financière, de lisibilité, de transparence, d'équité intergénérationnelle et de solidarité intragénérationnelle.

## Biblio

P. Aubert, D. Blanchet,  
**«Les Retraites: solidarité, contributivité  
 et comportements de liquidation»**,  
*Économie et statistique*, n° 441-442, p. 3-14, 2011.

A. Bozio, T. Piketty,  
**Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels  
 de cotisations financés par répartition**,  
 Éditions Rue d'Ulm/CEPREMAP, 2008.

F. Charpentier,  
**Les Retraites en France et dans le monde**,  
*Économica*, 2009

**«Le choc des générations ? Dette, retraites, dépendance...»**  
*Regards croisés sur l'économie*, n° 7, La Découverte, mai 2010.

O. Ferrand, F. Lenseigne,  
**Réformer les retraites: quelles solutions progressistes ?**  
 Rapport de la Fondation Terra Nova, 2010.

M.-T. Lanquetin,  
**«La philosophie des dispositifs de politique familiale  
 et leur incidence sur les retraites»**  
*Retraite et société*, n° 61, p. 69-97, août 2011.

M.-O. Padis,  
**«Relations intergénérationnelles: les nouvelles dépendances»**,  
*Esprit*, n° 366, p. 75-84, juillet 2010.

B. Palier,  
**La Réforme des retraites**,  
 PUF, «Que sais-je?», 2011.

**Retraites: annuités, points ou comptes notionnels.  
 Options et modalités techniques**,  
 Septième rapport du Conseil d'orientation des retraites,  
 La Documentation française, 2010.